



# Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain

Caroline Gallez, Philippe Menerault

## ► To cite this version:

Caroline Gallez, Philippe Menerault. Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain. 2005. halshs-00572380

**HAL Id: halshs-00572380**

**<https://shs.hal.science/halshs-00572380>**

Submitted on 1 Mar 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



*Caroline GALLEZ et Philippe MENERAULT (dir)*

# ***RECOMPOSITION INTERCOMMUNALE ET ENJEUX DES TRANSPORTS PUBLICS EN MILIEU URBAIN***

*Rapport sur convention  
ADEME-INRETS n°  
Juillet 2005*

*Rapport publié sous la direction de :*

*Caroline GALLEZ, chargée de recherche à l'INRETS-LVMT*

*Philippe MENERAULT, directeur de recherche à l'INRETS-LVMT*

*Courriels : [caroline.gallez@inrets.fr](mailto:caroline.gallez@inrets.fr), [philippe.menerault@inrets.fr](mailto:philippe.menerault@inrets.fr)*

*Co-auteurs :*

*Franck BODIN, maître de conférence à l'Université de Lille 1*

*Séverine FRERE, doctorante à l'INRETS-LVMT et chargée d'études à l'APPA  
(Association pour la prévention de la pollution atmosphérique)*

*Christophe GUERRINHA DOS SANTOS, doctorant au CRETEIL, Institut  
d'urbanisme de Paris, Université de Paris 12*

*Cyprien RICHER, doctorant à l'INRETS-LVMT*

*L'unité de Recherche :*

*LVMT, Laboratoire Ville Mobilité Transports*

*INRETS-ENPC-UMLV*

*19 rue Alfred Nobel – Cité Descartes – Champs-sur-Marne  
77455 Marne-la-Vallée cedex 2*

*Tél.: 33(0)1 64 15 21 10 - Fax : 33(0)1 64 15 21 40*

### *Remerciements*

Ce rapport restitue les résultats d'une recherche financée à l'INRETS par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) dans le cadre du groupe opérationnel 11 « Politique des transports » du 3<sup>e</sup> programme de recherche et d'innovation dans les transports (Prédit).

Les auteurs remercient l'Ademe et plus spécifiquement Alain Morcheoine (Directeur de l'Air, du Bruit et de l'Efficacité Énergétique), ainsi que Michel Rousselot (Président du GO 11 du Prédit) et Jacques Theys (DRAST) qui ont apporté leur soutien à ce travail et qui, par leurs critiques ou suggestions, ont contribué à l'amélioration de ce rapport.

Nos plus vifs remerciements s'adressent également à l'ensemble des acteurs (élus, techniciens des collectivités locales et des opérateurs des transports publics, universitaires) dont les témoignages, l'expérience et les connaissances des pratiques et des contextes locaux ont servi de base à la réalisation des cinq monographies.

Les erreurs éventuelles restent entièrement imputables aux auteurs.



## Fiche bibliographique

1 UR LVMT	2 Projet n°	3 Rapport INRETS n°	
4 Titre Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain			
5 Sous-titre		6 Langue Français	
7 Auteurs Caroline GALLEZ et Philippe MENERAULT (dir) Franck BODIN, Séverine FRERE, Christophe GUERRINHA, Cyprien RICHER (co-auteurs)		8 Rattachement ext.	
9 Nom adresse financeur, co-éditeur Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) 27 rue Louis Vicat 75737 Paris cedex 15		10 N° contrat, conv.	
		11 Date de publication Juillet 2005	
12 Remarques			
13 Résumé  Trente ans après l'instauration du Versement transport, l'organisation institutionnelle des transports urbains connaît des changements importants, liés à la structuration du pouvoir d'agglomération.  Ces nouvelles formes de l'action publique participent-elles à la mise en cohérence des politiques urbaines, prônée par la loi SRU ? Favorisent-elles la prise en compte des principes de développement durables des villes et des mobilités ?  Questions complexes, ambiguës, voire prématurées eu égard au caractère récent de certaines transformations, auxquelles cette recherche apporte divers éclairages, issus des analyses sur les relations entre transports publics et intercommunalité conduites à l'échelle nationale, et des études de cas réalisées dans les régions urbaines de Rennes, Saint-Étienne, Valenciennes, Caen et Saint-Brieuc.			
Mots-clés Intercommunalité – Transports publics – Cohérence territoriale – Développement durable		15 Diffusion	
16 Nombre de pages 277	17 Prix	18 Confidentiel jusqu'au	19 Bibliographie oui

# Table des matières

<b>Introduction</b>	9
<b>Première partie</b>	
<b>Analyse des relations entre intercommunalité et transports publics à l'échelle nationale</b>	13
<b>Chapitre 1</b>	
<b>Réforme territoriale et dynamique de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains : une approche diachronique</b>	
<i>Philippe Menerault</i>	15
1. La naissance d'une intercommunalité associative et l'origine de l'organisation territoriale des transports publics urbains	16
2. Vers une intercommunalité autoritaire, fédérative et d'équipement	17
3. L'éclipse intercommunale	19
4. La promotion d'une intercommunalité de gestion, volontaire et librement choisie	20
5. Intercommunalité de projet et mobilisation du système territorial des transports publics urbains	21
<b>Chapitre 2</b>	
<b>Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports collectifs urbains</b>	
<i>Cyprien Richer</i>	25
Introduction	25
1. Dynamique organisationnelle des transports publics urbains entre 1978 et 1998	26
1.1. De 1978 à 1990 : l'émergence des formes intercommunales selon une dynamique propre à la compétence transport	26
1.2. De 1990 à 1998 : une décennie marquée par la stabilité des formes juridiques des autorités organisatrices de transport urbain	27
1.3. Les statuts des AO en 1998 face à la question de l'enfermement sectoriel des transports publics urbains	29
2. Depuis 1999 : le « grand changement »	30
2.1. Approche statistique de l'évolution des statuts et des périmètres entre 1998 et 2002	30
2.2. Approche cartographique de l'évolution des statuts et des périmètres entre 1998 et 2002	35
<b>Deuxième partie</b>	
<b>Études monographiques de cinq régions urbaines : Rennes, Saint-Étienne, Valenciennes, Caen et Saint-Brieuc</b>	51
<b>Chapitre 3</b>	
<b>L'agglomération de Rennes</b>	
<i>Christophe Guerrinha dos Santos et Séverine Frère</i>	53
Introduction	53
1. Les débuts de l'intercommunalité et de la planification urbaine	59
1.1. La création du District de Rennes	59
1.2. Un périmètre institutionnel difficile à mettre en place	60
1.3. L'agence d'urbanisme et le SDAU de 1974	63
2. L'historique des transports collectifs	64
2.1. De la création des transports collectifs à la disparition des tramways électriques	64

2.2. Le renouveau des transports collectifs	64
2.3. 1977 et le programme commun de la gauche	65
2.4. La création du syndicat intercommunal des transports collectifs (SITCAR)	66
3. Des modèles de développement territorial divergents	67
3.1. Le schéma directeur de 1983 ou l'affirmation d'un modèle de ville(ttes)	67
3.2. Le PDU LOTI, initiateur d'un projet de TCSP	69
3.3. Le changement du modèle de développement territorial	70
4. La mise en œuvre du projet VAL : un chamboulement institutionnel et technique	72
4.1. L'intégration de la compétence transport collectif au sein du District et l'affirmation du leadership intercommunal	72
4.2. Taxe Professionnelle Unique et demande croissante de services collectifs en périphérie	73
4.3. La mise en place d'un outil technique : la SEMTCAR	74
4.4. La montée en puissance du District urbain	75
4.5. Le projet transport : un outil intercommunal mis en ballottage électoral	77
5. Articulation et contenu des politiques de déplacements	78
5.1. Projet d'agglomération et articulation des politiques urbaines	78
5.2. Le PDU au centre d'un emboîtement des procédures de planification ?	81
5.3. Le TCSP, un objet technique devenu l'un des principaux moteurs de l'intercommunalité	83
6. La consolidation et l'extension de l'intercommunalité	85
6.1. Du District de Rennes à la communauté d'agglomération Rennes Métropole	85
6.2. Du Codespar au Pays de Rennes	87
6.3. L'extension territoriale du domaine des transports collectifs	88
Conclusion	96
Annexes	102
<b>Chapitre 4</b>	
<b>La région stéphanoise</b>	
<i>Caroline Gallez et Christophe Guerrinha dos Santos</i>	105
Introduction	105
1. Contexte géographique, urbain et socio-économique	105
1.1. Conditions du développement urbain en région stéphanoise	105
1.2. Organisation urbaine, demande de déplacements et enjeux du transport	111
2. Histoire de l'intercommunalité et de la planification	117
2.1. Intercommunalité imposée et planification centralisée dans les années 1970	117
2.2. 1985-1995 : les rendez-vous manqués	120
2.3. Vers la « conquête » du périmètre historique du bassin minier	124
3. Enjeux, territoires et acteurs des transports collectifs	130
3.1. Âge d'or et déclin du transport ferroviaire	131
3.2. Structuration d'un nouveau réseau urbain (1974-1995)	133
3.3. Un tournant décisif : l'élaboration du Plan de déplacements urbains	137
4. Synthèse et conclusion	145
<b>Chapitre 5</b>	
<b>L'arrondissement de Valenciennes</b>	
<i>Séverine Frère et Cyprien Richer</i>	153
Introduction	153
1. Un schéma intercommunal morcelé	153
1.1. Présentation de l'arrondissement de Valenciennes	153
1.2. 1965-1980 : un apprentissage de l'intercommunalité sous l'impulsion de la DDE	155
1.3. Les retombées de la loi relative à l'Administration territoriale de la République	160
1.4. La création de l'Association de Développement du Valenciennois (ADV)	161
1.5. L'impossible unification et la création de deux communautés d'agglomération	162
1.6. L'intercommunalité comme un mal nécessaire ?	166

2. L'arrivée tardive de l'enjeu des transports publics sur la scène locale	167
2.1. Un faible enjeu autour de la question des déplacements locaux	167
2.2. La création du SITURV dans un contexte de mobilité individuelle restreinte	168
2.3. Quelques indicateurs pour situer le réseau valenciennois	169
2.4. L'évolution qualitative du réseau de transports urbains	176
2.5. L'évolution chaotique du projet de TCSP « Transvilles »	178
2.6. 2001 : le SITURV se transforme en syndicat mixte	179
3. La coopération intercommunale comme révélateur des difficultés de l'action publique locale	182
3.1. Une perte d'expertise ?	182
3.2. Un manque de transversalité	185
Conclusion	187
<b>Chapitre 6</b>	
<b>L'agglomération de Caen</b>	
<i>Franck Bodin et Philippe Menerault</i>	189
Introduction	189
1. Schéma intercommunal de la communauté d'agglomération caennaise : stratégies politiques et réalisme territorial	190
1.1. 1950-2000 : Territoire en construction et intercommunalité, l'agglomération caennaise	191
1.2. 2001 : Communauté d'Agglomération caennaise et cohérence territoriale	197
1.3. Une configuration politique et économique déterminante	198
2. Le rôle des transports publics dans l'organisation des territoires de l'agglomération caennaise	199
2.1. Quelques données statistiques sur le réseau caennais	200
2.2. De la reconnaissance d'un enjeu transports publics à la structuration du Syndicat mixte	205
2.3. Des vicissitudes du site propre au PDU	207
2.4. Depuis 2001, mutations intercommunales et nouveau paysage pour les transports publics	211
<b>Chapitre 7</b>	
<b>L'agglomération de Saint-Brieuc</b>	
<i>Philippe Menerault</i>	219
Introduction	219
1. L'évolution de la construction intercommunale dans l'agglomération de Saint-Brieuc	219
1.1. Des débuts difficiles de l'intercommunalité	219
1.2. Les deux appuis de la stratégie intercommunale briochine dans les années 1980	220
1.3. Un pas de plus : le district du pays de Saint-Brieuc	221
1.4. Communauté d'agglomération (CABRI) et Pays : la nouvelle donne du paysage intercommunal briochin	222
1.5. Intercommunalité, transport et management politique	224
2. Dynamique socio-économique et déplacements dans l'agglomération de Saint-Brieuc	225
2.1. Une agglomération en développement	225
2.2. Un taux de motorisation élevé, mais des disparités socio-géographiques	226
2.3. Une forte utilisation de l'automobile pour les déplacements domicile-travail	227
2.4. Migrations et élargissement du bassin de vie briochin	227
3. Exploitation du réseau et identité territoriale	227
3.1. Une gestion déléguée qui a plusieurs fois changé de mains	227
3.2. Le réseau de Saint-Brieuc dans le paysage national et son évolution dans le temps : un dynamisme incertain	229
3.3. Hétérogénéité du réseau, image incertaine et faible hiérarchisation dans la partie centrale : trois difficultés pour le transporteur	231
3.4. Les « Taxitub », une formule originale qui permet de structurer le réseau à partir de ses périphéries	232

4. Des projets en quête de transversalité	233
4.1. Dynamique du transport et administration intercommunale	233
4.2. Les aléas du projet de site propre	236
4.3. L'évolution récente du concept de « Taxitub »	238
Conclusion	239
<b>Troisième partie</b>	
<b>Synthèse et conclusion</b>	241
<b>Chapitre 8</b>	
<b>Analyse transversale des études de cas</b>	
Caroline Gallez	243
Introduction	243
1. La question territoriale dans le champ des transports publics urbains	243
2. Mise en place du Versement transport et logiques extensives au sein des PTU	244
2.1. Le Versement transport, vecteur de l'intercommunalité	245
2.2. Effets de réseaux et limites des logiques extensives	247
3. Remise en question de la frontière entre réseaux urbain et interurbain : politiques intermodales et visions métropolitaines	249
3.1. Lier les réseaux urbains et suburbains : l'ambiguïté du rôle des Départements	249
3.2. Contexte métropolitain et revalorisation des liaisons ferroviaires : la montée en puissance du couple agglomération-Région	251
4. L'affirmation d'un pouvoir de l'agglomération : vers des logiques de projet ?	253
4.1. Des dynamiques territoriales qui ne sont plus seulement liées aux logiques de réseau	253
4.2. Transports publics et construction d'une identité d'agglomération	255
4.3. Une politisation croissante des enjeux de transports publics	257
4.4. Le projet de territoire et la mise en cohérence des politiques sectorielles	258
<b>Conclusion</b>	
Caroline Gallez	261
1. Périmètre pertinent ... ou impertinent : l'esprit des lois	261
2. La difficile émergence d'un modèle urbain multipolaire	263
3. Coordination des compétences sectorielles et enjeux d'intérêt communautaire	265
<b>Références bibliographiques</b>	269

# Introduction

Depuis le milieu des années 1990, les politiques publiques relatives à l'environnement et aux différents champs de l'aménagement sont concernées par :

- une évolution de leurs objectifs, à travers la généralisation du concept de développement durable,
- une évolution des cadres d'action, à travers la mise en œuvre d'une réforme territoriale, qui vise à définir un nouveau maillage du territoire dans un contexte de poursuite du processus de décentralisation.

Plusieurs lois récentes ont ainsi modifié directement ou indirectement l'organisation et les enjeux des politiques publiques dans le secteur des déplacements urbains.

La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) du 30 décembre 1996 fait de la question environnementale le principal motif de l'intervention de la puissance publique dans le domaine des déplacements locaux. Elle relance une procédure anciennement instituée par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) en 1982, celle des Plans de Déplacements Urbains (PDU), dont elle confie la maîtrise d'ouvrage aux autorités organisatrices des transports, au sein des périmètres de transports urbains. Elle met l'accent sur la nécessité de lutter contre les nuisances - plus particulièrement contre la pollution de l'air - associées à l'augmentation des circulations motorisées dans les grandes agglomérations, fait de la diminution du trafic automobile le premier objectif des PDU.

C'est avec la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, dite loi Voynet) du 25 juin 1999 que se mettent en place les premiers éléments de la réforme du maillage du territoire, qui vise à surmonter « les dysfonctionnements liés à l'émiettement institutionnel et à la faiblesse relative des outils de coordination »<sup>1</sup>. La nouvelle organisation intercommunale s'appuie sur deux unités territoriales principales : les agglomérations dans les espaces à dominante urbaine et les pays<sup>2</sup> dans les espaces à dominante rurale. La principale ambition de la loi est d'encourager les partenariats institutionnels au sein des aires urbaines, à partir de l'élaboration de projets de développement locaux dont les thématiques débordent largement celles des transports et de l'aménagement urbain. Ces projets servent de base à une contractualisation entre les collectivités locales et l'État, à travers la définition d'un volet territorial des contrats de plan État-Régions.

La loi relative au renforcement et à la simplification intercommunale (dite loi Chevènement) du 12 juillet 1999, quant à elle, vise à construire de nouvelles solidarités locales. Son principal objectif est de renforcer l'intégration des compétences sectorielles. La *communauté d'agglomération*, qui constitue le noyau dur de la transformation intercommunale, dispose désormais de compétences obligatoires en matière d'aménagement et de transport. En revanche, les incitations en matière d'ajustement des périmètres aux échelles fonctionnelles jugées pertinentes ne sont pas très fortes, en dehors de la mise en place de quelques seuils démographiques.

Enfin, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU dite loi Gayssot-Besson) s'inscrit pleinement dans le processus de réforme territoriale en prônant la mise en place de schémas de cohérence territoriale (SCOT), clés de voûte de la nouvelle architecture

<sup>1</sup> Compte-rendu du CIADT du 15 décembre 1997.

<sup>2</sup> Les pays ont été instaurés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (loi Pasqua-Hoeffel) du 4 février 1995, modifiée par la loi Voynet du 25 juin 1999.

des documents d'urbanisme. L'enjeu de cohérence territoriale recouvre deux objectifs complémentaires. Le premier concerne la prise en compte des nouvelles échelles du fonctionnement urbain, avec une référence (moins explicite que dans la loi Voynet) aux aires urbaines. En matière de déplacements, la loi facilite la coopération entre les autorités organisatrices de transports d'échelons territoriaux différents au sein de *syndicats mixtes de transport*, dans une logique de meilleure coordination entre les réseaux urbains et suburbains (notamment à travers la mise en place de communautés tarifaires). Le second objectif porte sur la mise en cohérence des politiques sectorielles (habitat-logement-transport), au profit d'une intercommunalité de projet. L'élaboration du SCOT, auquel doivent se conformer les différentes procédures sectorielles (PDU, PLH, PPA)<sup>3</sup>, est confiée à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), également chargé du suivi et de la mise en œuvre.

Ces lois, à la recherche de nouvelles cohérences territoriales et sectorielles, sont à l'origine de modifications importantes de l'organisation institutionnelle des transports publics à l'échelle locale.

En France, l'organisation des services de transports publics locaux reposait traditionnellement sur une juxtaposition des réseaux et des autorités responsables de cette compétence. La notion de Périmètre Urbain qui segmente l'activité des opérateurs a été forgée dès les années 1920, puis codifiée par un décret en 1949. Transformée en Périmètre des Transports Urbains (PTU) en 1974, elle est renforcée par la distinction que procure la possibilité d'instaurer ou non le Versement Transport selon que les communes sont situées à l'intérieur ou à l'extérieur de cette limite<sup>4</sup>. La mise en place de cette taxe affectée aux transports urbains, assortie de la nécessité que la population du PTU atteigne un certain seuil démographique<sup>5</sup>, constitue une incitation forte, dans les premiers temps au moins, au regroupement intercommunal<sup>6</sup>.

Les évolutions de la mobilité, de l'exploitation des services et de l'offre de transports publics ont progressivement remis en cause la pertinence de la frontière entre urbain et périurbain.

En effet, la mobilité quotidienne s'est largement affranchie des contraintes de périmètres, ouvrant la voie à ce qui est parfois décrit comme une *dépendance automobile*<sup>7</sup>. L'exemple de *l'archipel nantais*, étudié par F. Beaucire et P.H. Emangard<sup>8</sup>, montrait bien, sur le seul exemple des déplacements domicile-travail, l'étroitesse d'un Périmètre des Transports Urbains face à l'extension et à l'éclatement de ce type de mobilité.

Pour les exploitants de réseaux de transport, la concurrence entre urbain et interurbain (départemental) qui a historiquement conduit à l'instauration de la frontière du Périmètre des Transports Urbains a de moins en moins de sens. Le poids de quelques grands groupes, par le biais des fusions, amène les mêmes entreprises à intervenir aujourd'hui sur les différents types d'espaces, comme l'illustre le rachat de VIA-transport par la SNCF et la création de VIA-cariane, puis celle de Kéolis qui en résultent.

---

<sup>3</sup> Plans de déplacements urbains (PDU), Programmes locaux de l'habitat (PLH), Plans de protection de l'atmosphère (PPA)

<sup>4</sup> Menerault (Ph.), *Les effets territoriaux d'un outil de financement des transports publics : le versement-transport*, Transports Urbains, n°78, janvier-mars 1993.

<sup>5</sup> 300 000 habitants en 1973, 100 000 habitants en 1974, 30 000 habitants en 1982.

<sup>6</sup> Lefèvre(C.) et Offner (J.-M.), *Les transports urbains en questions. Usages, décisions, territoires*, Éditions Celse, Paris, 1990.

<sup>7</sup> Dupuy (G), *La dépendance automobile*. Paris, Anthropos, 1999. Voir aussi J.P. Orfeuill, *Je suis l'automobile*. La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 1994 ; Wiel (M), *Ville et automobile*. Paris, Ed. Descartes et Cie, 2002.

<sup>8</sup> Beaucire (F) et Emangard (P.H), Allard (M), *Les déplacements domicile-travail dans l'archipel nantais*. Transports Urbains, n°96, juillet-sept. 1997.

Après le vote de la loi Chevènement, les *syndicats à vocation unique (SIVU)*, qui étaient encore la forme institutionnelle dominante jusqu'au milieu des années 1990<sup>9</sup> ont vu leur nombre régresser fortement : de 46 en 1998, on n'en recense plus que 23 en 2002 et le processus de transformation se poursuit activement.

Les nouvelles solidarités locales font aujourd'hui appel à deux registres différents :

- un *registre extensif* qui consiste, à travers la promotion de *syndicats mixtes de transport*, à rechercher une articulation des autorités organisatrices de transports relevant d'échelles territoriales distinctes, dans une logique d'extension des PTU ;
- un *registre intensif*, avec les *communautés d'agglomérations*, qui met l'accent sur l'intégration des compétences à un même niveau géographique, sans nécessairement entraîner d'ajustement important des périmètres d'organisation et de gestion des réseaux urbains.

Dans ce nouveau patchwork institutionnel, les conditions d'extension des périmètres de planification et de gestion des transports en milieu urbain ne semblent pas toujours convergentes avec celles d'une meilleure coordination des politiques sectorielles<sup>10</sup>.

La présente recherche s'intéresse aux conséquences des réformes concomitantes de l'action publique sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de transports en milieu urbain. Plus spécifiquement, le propos est centré sur l'analyse des relations réciproques entre la recomposition intercommunale et les enjeux de transports publics, à partir de la problématique suivante :

*Dans un contexte de transformation rapide du paysage intercommunal et des périmètres de planification et de gestion des territoires à l'échelle locale, quelles sont les relations entre les nouvelles configurations institutionnelles et les politiques de transports publics en milieu urbain ?*

*De cette analyse, que peut-on déduire de la capacité des structures intercommunales à participer à la « mise en cohérence territoriale » des politiques urbaines et, plus généralement, à intégrer les principes d'un développement durable des villes et des mobilités ?*

À ces questions complexes, ambiguës, voire prématurées au regard du caractère récent des transformations institutionnelles, nous avons apporté divers éclairages.

La première partie du rapport présente les éléments issus des analyses entre intercommunalité et transports publics conduites à l'échelle nationale. Le premier chapitre retrace les principales phases de la coopération intercommunale et de la dynamique des transports collectifs urbains en France, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Les transformations récentes des formes statutaires et de périmètres des autorités organisatrices des transports urbains font l'objet du deuxième chapitre, qui offre une représentation cartographique des changements survenus depuis le vote de la loi Chevènement.

La seconde partie du rapport est consacrée aux études de cas. Cinq régions urbaines françaises, choisies en fonction de la dynamique récente de l'intercommunalité, des formes d'organisation des transports publics urbains (communautés d'agglomération ou syndicats mixtes de transports) et de divers éléments de contexte, ont servi de support à l'analyse des

<sup>9</sup> Menerault (Ph.), *Le cadre géo-institutionnel d'organisation des réseaux de transports publics urbains de province en France*, Recherche-Transports-Sécurité, n°34, juin 1992.

<sup>10</sup> Offner (J.-M.), *Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires*, in Annuaire 2002 des collectivités locales, GRALE (Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe), éditions du CNRS, Paris, 2002.



structures et des pratiques locales : Rennes, Saint-Étienne, Valenciennes, Caen et Saint-Brieuc. Chaque monographie, réalisée à partir d'une étude documentaire et d'entretiens semi-directifs réalisée auprès des acteurs locaux, reconstitue l'histoire de la coopération intercommunale, de la planification et des politiques de transports publics depuis le début des années 1970. L'analyse chronologique permet de situer les changements récents dans la perspective d'évolutions de moyen à long terme, afin d'identifier les inerties ou les ruptures et d'en cerner les principaux facteurs.

Enfin, la troisième partie du rapport expose les enseignements et les questionnements issus de la recherche, à travers l'analyse transversale des études de cas et une conclusion générale.

## **Première partie**

### **Analyse des relations entre intercommunalité et transports publics à l'échelle nationale**



## Chapitre 1

# Réforme territoriale et dynamique de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains : une approche diachronique

Philippe Menerault

## Introduction

La relation entre le transport public et la construction intercommunale est en France très marquée. Elle s'exprime clairement, par exemple, à travers les représentations fournies aux usagers dans les plans des réseaux de transports publics de province. On y voit apparaître les lignes de transport, mais également toutes les communes qui composent l'ensemble intercommunal sur lequel est rendu le service, avec le nom de chacune, ainsi que la frontière qui sépare le territoire urbain de l'interurbain.

Cette matérialisation du lien entre réseau et territoire s'inscrit dans une histoire longue et pour mieux comprendre les changements récents issus du renouveau du contexte législatif, mis en place à partir de la fin des années 1990, il est important de resituer d'abord les mécanismes qui ont façonné ce lien dans le mouvement plus général des réformes territoriales et de leurs différentes perspectives.

On cherchera donc à tracer les grandes lignes de cette trajectoire intercommunale au niveau national, sur le temps long, en mettant en avant une série de phases qui la caractérise, ainsi que les principaux éléments qui touchent à la dimension territoriale des transports publics urbains, afin de repérer à la fois les correspondances et les singularités entre ces évolutions.

En s'appuyant sur l'émergence des différents outils juridiques, on peut ainsi délimiter cinq périodes : d'abord, une intercommunalité associative qui marque les débuts de la coopération, du XIX<sup>ème</sup> siècle au milieu des années 50 ; ensuite, la croissance urbaine et les besoins en équipements des agglomérations incitent l'Etat central à promouvoir et à tenter d'imposer de nouvelles formules juridiques, plus fédératives, qui prendront corps à partir de la fin des années 50 ; puis, le caractère autoritaire des réformes envisagées et le spectre des fusions de communes conduit, entre 1977 et 1983, à un rejet politique de la question intercommunale, à sa mise entre « parenthèses » ; les lois de Décentralisation du début des années 1980 reviennent peu sur les instruments de la coopération, mais l'esprit dans lequel elle est abordée change et le retour à une intercommunalité librement consentie, volontaire, marque une période où les problèmes de gestion prennent le pas sur ceux d'équipement des collectivités ; enfin, à partir des années 1990, l'accent est mis sur la construction de

## Les plans de transports publics : entre réseaux et territoires




nouveaux cadres intercommunaux, portés par un effort législatif soutenu, dans une perspective revendiquant l'établissement d'un projet de territoire.

Ces différentes étapes ne sont pas nécessairement toutes exclusives les unes des autres et encore aujourd'hui, une intercommunalité associative, portant sur objet unique ou limité, peut côtoyer une intercommunalité « de projet » plus intégrée, au sein des mêmes agglomérations, dans des institutions voisines. Il semble cependant que, considéré sur le temps long, on observe dans la définition des cadres institutionnels de l'intercommunalité, au niveau national, deux cycles d'inégale durée alternant souplesse et fermeté, séparés par une période de pause consécutive à la transformation du référentiel de l'action publique territoriale.

## 1. La naissance d'une intercommunalité associative et l'origine de l'organisation territoriale des transports publics urbains

La première phase est aussi la plus longue ; elle s'étale sur plus d'un siècle, entre le XIX<sup>ème</sup> et le début des années 1950. Elle s'inscrit dans la tradition associative des lois de 1837 sur les ententes intercommunales pour la gestion des biens indivis et de 1890 sur les Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique qui incite des communes à travailler ensemble dans des domaines perçus comme strictement « techniques », comme la distribution d'électricité, l'eau, l'assainissement ... et plus tard les transports publics. Il s'agit alors de confier l'exercice d'une seule compétence à un organisme disposant d'un Conseil Syndical formé d'élus au second degré. L'appréciation portée par G. Baudelle sur cette forme de coopération à propos du travail des géographes sur l'objet intercommunal montre combien elle a été négligée : « on peut penser que la lenteur des constructions intercommunales et leur portée longtemps restreinte font que leur incidence sur l'organisation de l'espace et l'aménagement du territoire ont pu paraître limitées ». Pourtant, inscrite dans la durée, il semble bien que cette démarche intercommunale fondée sur l'incitation ait pesé sur les choix de localisations des équipements reliés par les réseaux et gérés de façon collective (Ph. Menerault, 1992, G. Dupuy, 1992), ait préfiguré les géographies intercommunales ultérieures et en définitive ait modelé l'organisation et le contenu de bien des cadres intercommunaux ultérieurs

- 
- 1837 : Ententes intercommunales
  - 1890 : SIVU
  - 1932 : Arrêt du CE sur les autobus antibois
  - 1949 : Création du Périmètre Urbain
  - 1955 : Syndicats Mixtes

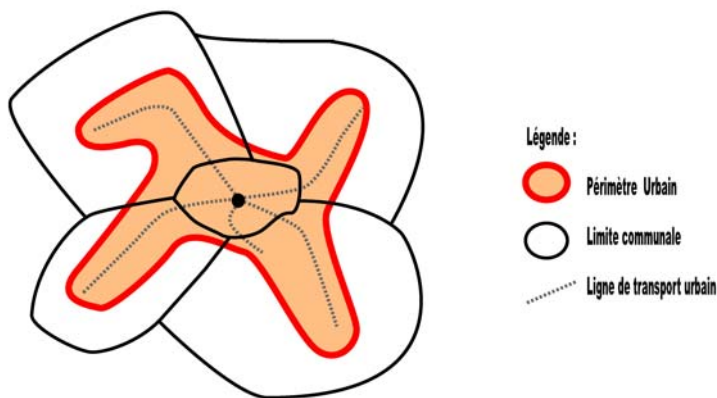
Sur le plan des transports publics, au cours de cette phase que se met en place la première frontière qui individualise le transport urbain et définit ainsi la notion de territoire. Cette frontière répond aux demandes des entreprises exploitantes de réseaux de tramways qui sollicitent des communes la protection de leur activité, contre la concurrence des autocaristes qui opèrent au niveau départemental ; compétition de plus en plus vive depuis les années 1920. Les maires des communes-centre, qui sont les pouvoirs concédants, vont alors accepter de soutenir l'activité de leur transporteur en échanges de contreparties en termes de dessertes. Cela se traduit sur le plan juridique :

- Par l'arrêt du Conseil d'Etat de 1932 sur les autobus antibois, qui reconnaît aux maires le pouvoir d'autoriser et de déterminer les points d'arrêts sur sa commune ;

- Par la codification de la frontière du Périmètre Urbain, dans un décret d'application de la loi du 5 juillet 1949 réglementant la concurrence entre transport routier et ferroviaire à l'échelle départementale :

L'article 3 du décret mentionne que « *ne sont pas soumis à la coordination ... les services urbains desservant une agglomération urbaine, autorisés ou organisés par les collectivités locales* » et le décret précise que « *sera considéré comme agglomération urbaine ... le territoire de la ville intéressée et les ensembles bâtis de sa périphérie* ».

**Le Périmètre urbain : une organisation fondée sur la limite bâtie**

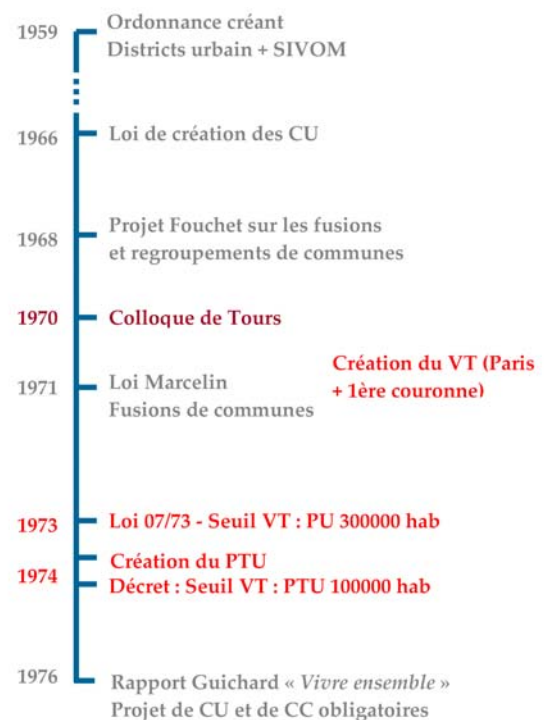


Cette définition du territoire règle ainsi le problème des agglomérations pluri-communales en introduisant une limite fondée sur la continuité spatiale des constructions et non sur le découpage administratif des communes. Elle correspond à une réalité qui est celle des rapports entre un pouvoir concédant municipal, même si le réseau s'étend sur le territoire de plusieurs communes et un concessionnaire privé pour qui la recherche de profit ne doit pas être entravée par des frontières administratives.

Il n'y a pas, dans cette phase, d'interactions entre les dispositifs d'une intercommunalité associative mis en place et la question du territoire des transports urbains.

## 2. Vers une intercommunalité autoritaire, fédérative et d'équipement en décalage avec l'adaptation de l'organisation territoriale des transports collectifs urbains

La deuxième phase de construction intercommunale est plus courte, à peine une vingtaine d'années, entre 1959 et 1977. Dans la période de forte croissance urbaine qualifiée de « *Trente Glorieuses* » par J. Fourastié, elle vise à doter les agglomérations d'institutions intégrées disposant de compétences étendues. La distinction entre milieux urbain et rural tend alors à être affirmée à travers l'émergence d'institutions différenciées. En 1959, deux formules juridiques nouvelles sont ainsi créées : d'un côté, le Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple (SIVOM), prévu pour les campagnes ; de l'autre, le district - initialement dénommé urbain - et dénoncé, dès cette époque, par le juriste M. Bourjol comme une nouvelle collectivité territoriale. Dans cette même logique, à partir de 1966, est instituée la formule de la communauté urbaine, qui compte



« les transports urbains de voyageurs » parmi les 12 compétences obligatoires initialement retenues dans la loi.

Prolongeant ce mouvement dans son caractère autoritaire, le projet Fouchet de 1968 vise à « dépasser les initiatives locales spontanées en généralisant le principe des communautés urbaines ». Balayée par le mouvement social et la dissolution de l'Assemblée Nationale en juin 1968, l'idée sous-jacente de l'instauration d'une « super-commune » est reprise et adaptée ultérieurement par la loi Marcellin sur les fusions de communes, de juillet 1971, qui s'inspire notamment des expériences allemande et danoise. Le bilan est quantitativement maigre et l'on n'enregistre alors finalement que 581 fusions concernant 1465 communes, contre 3482 prévues dans les Plans Départementaux. Après cet échec, le rapport Guichard « *Vivre ensemble* », publié en 1976, a tenté, sans plus de succès, de promouvoir l'idée de regroupements en communautés urbaines ou de communes, sous l'égide d'un Schéma Départemental de Coopération, piloté par le Préfet. L'instauration de ces structures intercommunales aurait constitué une condition préalable à un transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités locales.

Par ses caractéristiques à la fois volontaristes au niveau central et répulsives à l'échelle locale, cette phase est marquée par la détermination à instituer une nouvelle collectivité, plus vaste, venant se substituer aux collectivités françaises de base, jugées alors trop nombreuses et inefficaces pour répondre aux besoins issus de la croissance urbaine. Pour le Ministère de l'Intérieur, « *la mise en place d'un réseau d'équipements collectifs dans une perspective d'aménagement du territoire est bien l'objectif fondamental de la politique de regroupement des communes* »<sup>1</sup>.

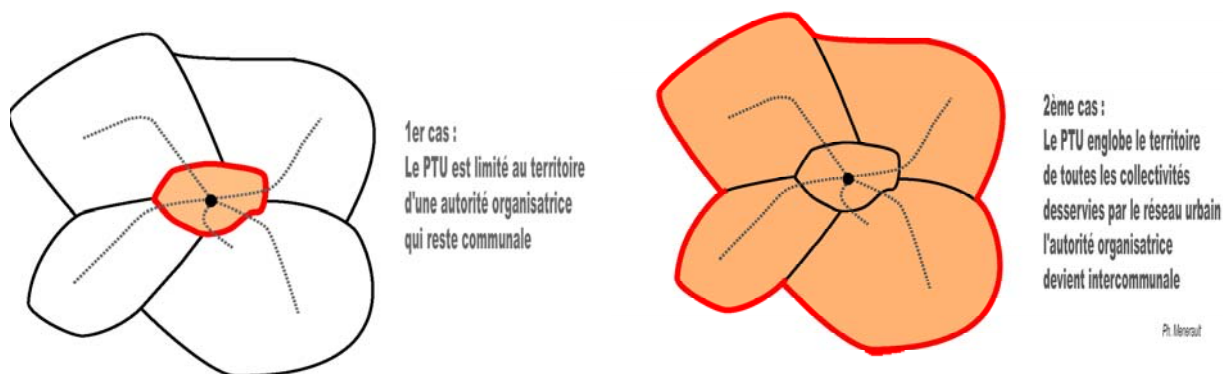
Il s'agissait de mettre en place un véritable dispositif supra-communal qui n'a pas abouti. Il reste que cette approche de l'intercommunalité a laissé des traces, notamment, neuf communautés urbaines (dont 4 créées par la loi), mais elle a aussi contribué à mettre entre parenthèse la réforme territoriale et à repousser sa remontée sur l'agenda politique aux années 1980. Durant cette phase, les transports publics sont concernés, d'abord au titre des compétences obligatoires des communautés urbaines, mais surtout, la crise majeure que traversent les réseaux (crise à la fois technique, financière et organisationnelle), conduit à rechercher une adaptation profonde du système d'organisation territoriale. Le colloque de Tours, en 1970, qui réunit les exploitants, l'Etat et les collectivités locales, entérine la reconnaissance de la nécessité de cette refonte du système qui portera sur l'innovation technique (concours Cavaillé sur les modes nouveaux), sur la réforme des périmètres de transport et sur l'instauration de nouvelles ressources financières, avec le versement-transport.

Sur le plan du périmètre, la crise du transport public qui conduit les collectivités à intervenir financièrement pour soutenir les réseaux, amène à redéfinir le dispositif mis en place en 1949. Par une circulaire du 7 octobre 1974, le Périmètre Urbain devient le « *périmètre des transports urbains, et s'identifie désormais, non plus avec celui d'un ensemble bâti, mais avec celui du ressort territorial de l'autorité administrative compétente en matière de transports urbains* ».

Si le réseau de transports publics urbains déborde des frontières de la ville-centre, cette mesure est théoriquement favorable à l'organisation d'une coopération intercommunale.

---

<sup>1</sup> Trorial (J), Astier (H), « La réforme communale et l'aménagement du territoire : où en sont les regroupements de communes ? » Moniteur du Bâtiment et des Travaux Publics, n°15, 1966, pp. 17-34, cité par Dall'Aglia (S), Petitet (S), « Territoire communal et solidarités territoriale : le cas de Villefranche/Saône », Espace Géographique, n°2, 2000, pp. 170-183.



Deux possibilités sont alors envisageables :

- Soit l'autorité organisatrice reste communale et alors les extensions du réseau dans les communes voisines font l'objet de contrats spécifiques entre collectivités pour prendre en charge les déficits d'exploitation engendrés par l'extension des lignes, dans chacune des communes ;
- Soit l'autorité organisatrice devient intercommunale et dans ce cas, qui est majoritaire, les collectivités périphériques demandent une amélioration de la desserte de leur territoire par le réseau urbain, et cela d'autant plus facilement qu'elles participent au financement du réseau, par l'intermédiaire de la nouvelle ressource que constitue le versement-transport.

L'évolution des conditions juridiques et financières va de pair pour favoriser un développement extensif de l'intercommunalité liée à la compétence « transports publics ». L'élargissement du versement-transport aux autorités organisatrices de province, à partir de 1973, en fonction de seuils démographiques de perception de cette taxe a joué, à certaines époque, un rôle essentiel dans la structuration de l'intercommunalité en matière de transports publics urbains.

Le versement-transport est un impôt<sup>2</sup> sur les salaires, payé par les employeurs de plus de 9 salariés situés à l'intérieur d'un Périmètre des Transports Urbains, s'ils n'effectuent pas eux-même le transport de leur personnel. D'abord affecté à l'investissement, son produit sera vite utilisé par les collectivités pour subvenir aux besoins de l'exploitation.

Après la loi de juillet 1973 qui fixe le seuil de perception du Versement-transport aux Périmètre de Transports Urbains de plus de 300.000 habitants, 7 agglomérations de province mettront en place cette taxe, mais cela n'influera pas sur la géographie du territoire des Autorités organisatrices, car le seuil de population est jugé trop élevé par les élus qui demandent, par l'intermédiaire de l'Association des Maires de France, un abaissement de son seuil de perception. Ils l'obtiendront dès novembre 1974. Ce sont alors les Périmètre de Transports Urbains de plus de 100.000 hab. qui se trouvent concernés par le Versement-transport. Entre 1975 et 1982, le rôle du VT dans la dynamique intercommunale est capital. 44 autorités organisatrices vont voter sa mise en place : pour 18 d'entre elles, la création d'un organisme intercommunal est obligatoire pour atteindre les 100.000 hab. ; 16 autres se sont ouvertes à de nouvelles communes pour développer un réseau qui, du fait de l'activité des transporteurs, dépassait déjà souvent, le territoire de l'autorité organisatrice.

Dans cette phase, où de manière générale, la construction intercommunale est marquée par son caractère autoritaire et fédératif, la compétence transport voit paradoxalement son

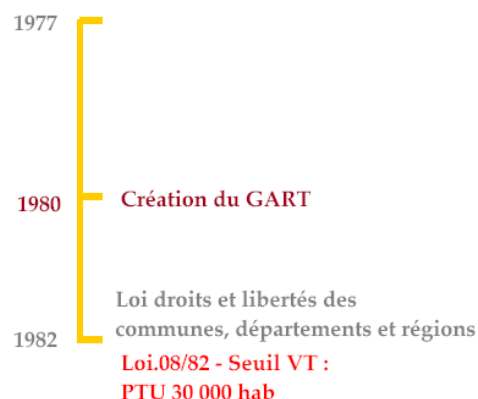
<sup>2</sup> A propos du versement-transport, la distinction entre taxe (ressource affectée) et impôt est objet de débat.



système territorial originel adapté, mais préservé, et se développe essentiellement sous forme de syndicats à vocation unique.

### 3. L'éclipse intercommunale

« Politique symbolique » pour les uns, « traumatisme » pour les autres, la loi Marcellin et ses avatars ont alimenté, à partir de la fin des années 1970, une période de rejet de toute réflexion sur la recomposition territoriale à l'échelle intercommunale. Elle durera jusqu'à la loi de Décentralisation de mars 1982, *sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions* qui fait l'impasse sur la question intercommunale. Ce « trou noir » marque, en France, l'échec des formules autoritaires de regroupement et de fusion de communes ; la coopération est alors réduite à un mal nécessaire et circonscrit à des objets limités pour lesquels le registre des syndicats à vocation unique ou multiples, apparaît approprié. Les politistes (F. Baraize, E. Négrier, 2001) ont analysé ce revers, en mettant en avant deux thèses complémentaires : d'un côté, celle (controversée) de la résistance des notables politiques qui tirent bénéfice du cumul des mandats et paralysent les réformes visant la refonte territoriale ; de l'autre, celle de la soupape que constitue une « intercommunalité fonctionnelle » aux compétences de plus en plus étendues qui permet alors d'assurer la pérennité du système. Régulièrement dénoncé en raison de leur opacité institutionnelle, de leur déficit démocratique, voire de leur efficacité économique discutable, l'appendice fonctionnel de la commune demeure donc un instrument commode pour éloigner le spectre du regroupement, mais finit par poser problème en raison, soit de la multiplication de structures sans liens entre elles, soit de l'empilement de compétences.



Sur le versant des transports publics, deux éléments importants marquent cette période : d'une part, la création du GART<sup>3</sup>, en 1980, qui va militer pour un développement intensif et extensif de l'intercommunalité liée au transport public et, en 1982, l'abaissement du seuil de perception du Versement-transport à 30.000 habitants. Cette mesure aura un effet important et, entre 1982 et 1987, 80 Autorités organisatrices mettent en place le Versement-transport, la plupart en étendant leur Périmètre des Transports Urbains. Cependant, dans ce nouveau contexte, le rapport de la taxe à l'intercommunalité est radicalement changé puisque dans la majorité des collectivités qui l'ont instituée, la commune-centre dispose maintenant à elle-seule de plus de 30.000 habitants ; elle n'est donc plus tributaire de sa périphérie, même si elle peut en rester solidaire.

### 4. La promotion d'une intercommunalité de gestion, volontaire et librement choisie en regard d'une extension du système territorial des transports publics urbains

La période comprise entre 1983 et 1991 marque un changement de cap dans la manière d'aborder la réforme de l'intercommunalité. Avec les lois de Décentralisation s'ouvre une nouvelle phase qui s'appuie cette fois sur le renforcement de l'échelon communal conforté dans ses attributions et dans ses pouvoirs.

<sup>3</sup> GART : Groupement des Autorités Responsables des Transports

On assiste même durant cette période à la « dé-fusion » de plus de 200 communes. Le rapport Notebart de 1981, sur les communautés urbaines est explicite du changement de cap : « *Actuellement, vouloir faire des communautés urbaines des collectivités territoriales ... provoquerait une interférence dans la nouvelle répartition de l'administration locale en trois niveaux (commune, département, région) et constituerait une entorse à la décentralisation en coupant ces organismes intercommunaux des communes qu'ils regroupent et en détournant de celles-ci les compétences que l'Etat s'apprête à transférer* ». L'explosion urbaine est alors achevée, la priorité passe de la construction à la gestion des équipements pour laquelle les organismes intercommunaux sont peu préparés, enfin, les exigences d'autonomie communale se trouvent ravivées par le contenu même de la Décentralisation ; autant de facteurs qui viennent mettre entre parenthèses la « *politique de*

*l'artichaut* » qui consistait « à vider les communes au profit d'un cadre géographique plus large » (M. Bourjol, 1975). Dans la décennie 1980, sans être forcée, l'intercommunalité se trouve encouragée par le toilettage des outils pré-existants. Simplification des procédures de dissolution des organisations intercommunales, réduction optionnelle de certaines compétences obligatoires des communautés urbaines (loi de 1982), institution d'intercommunalités à la carte - ou à « *géométrie variable* » - (rapport Barbier de 1987 et loi Galland de 1988), et même possibilité d'adaptation des contributions municipales à l'évolution de leurs ressources financières (loi de janvier 1986), constituent autant de facteurs qui viennent assouplir les règles de la coopération entre communes, en vue de la stimuler. Seule procédure nouvelle, la Charte Intercommunale de Développement et d'Aménagement introduite par la loi de 1983 est laissée à l'initiative des communes. Elle ouvre cependant de nouvelles voies en introduisant, d'une part, une coopération fondée sur la base de projets (déjà esquissée dans le rapport Guichard de 1976), et d'autre part, en posant le principe d'une contractualisation souple avec les départements, les régions ou l'Etat pour la réalisation de programmes pluriannuels ; en milieu totalement urbanisé, seules 9 chartes ont été signées. Dans ce contexte, G. Martin et S. Novarina constatent avec justesse que « *la coopération intercommunale est avant tout un moyen pour les élus de préserver l'autonomie communale tout en démultipliant les services à la population* ». Parallèlement, C. Brechon-Moulenes qui définit la fonction intercommunale en référence à l'idée « *d'intérêt commun* » la décline alors soit comme un relais du pouvoir municipal dans des limites étroitement encadrées (ex. « la gestion de réseaux dont les communes ont choisi le tracé ») ; soit comme le support d'un projet commun (ex. chartes intercommunales).

Au cours de cette période, se préparent en fait les conditions qui vont permettre de rouvrir le débat politique sur la réforme de l'intercommunalité, à partir de bases pacifiées, sinon partagées, introduisant ainsi la remontée de cette question sur l'agenda politique national.

Du côté des transports publics, la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs, de Charles Fiterman, introduit un élément nouveau avec les Plans de Déplacements Urbains. Ils prolongent les évolutions des plans de circulation des années 1970 en cherchant, d'une part, à « dé-techniciser » l'objet transport pour l'inclure dans la perspective plus large des

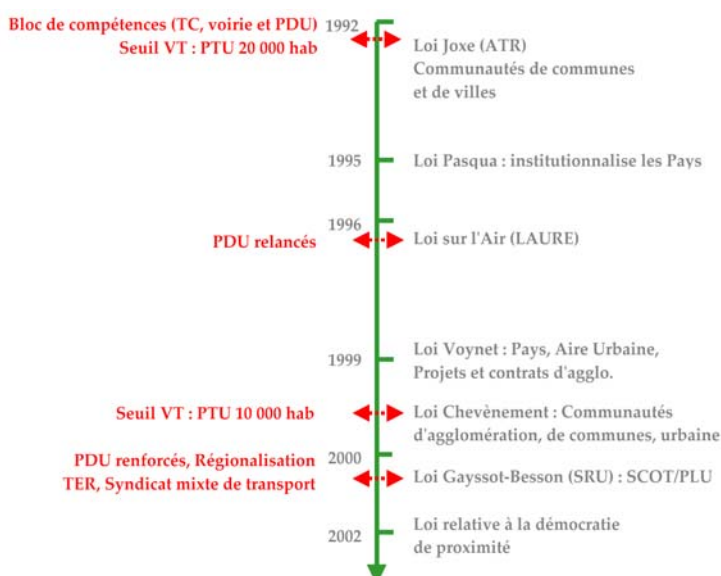


déplacements ; et d'autre part, à permettre un renforcement de la dynamique intercommunale, pour cette procédure confiée à des Autorités organisatrices des transports urbains majoritairement monovalentes. La procédure n'a cependant pas permis le découplage des compétences escompté et l'éroisement des leviers d'interventions de ces Autorités organisatrices, a été parfois analysée comme un facteur explicatif de l'échec de la mise en œuvre de ces premiers Plans de Déplacements Urbains.

On assiste donc, dans cette phase à la fois, au niveau général, un changement profond qui met au premier plan la dimension souple, volontaire et librement choisie d'une intercommunalité au service des communes, et, au niveau des transports publics, des incitations à renforcer l'intercommunalité sur ses versants extensifs et intensifs.

## 5. Intercommunalité de projet et mobilisation du système territorial des transports publics urbains

La dernière phase de construction intercommunale qui s'ouvre, sur le plan législatif avec la loi Joxe (Administration Territoriale de la République) du 6 février 1992, vise la mise en place d'une intercommunalité de projet. Elle initie un mouvement de réformes, en créant les communautés de communes et celles de villes, pour les agglomérations de plus de 20.000 habitants, deux outils disposant d'une autonomie fiscale et de



compétences générales obligatoires en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace. De plus, elle introduit avec la Taxe professionnelle unique, un outil fiscal qui jouera un rôle finalement proche de celui du versement-transport dans l'organisation spatiale de l'intercommunalité, mais cette fois dans le champ du développement économique et sans que des seuils de populations y soient associés. Sur l'ensemble de cette période, la réforme est guidée par une triple motivation (F. Scherrer et M. Vannier, 1995) : politique et institutionnelle d'abord, incarnée par « l'enjeu européen » ; motivation économique et fonctionnelle ensuite, au nom de l'efficacité et de la compétitivité, qui demanderait la constitution de réels pouvoirs d'agglomérations aux compétences, à l'échelle et à la légitimité accrues ; motivation sociale et culturelle enfin, dictée par une « identité territoriale » qui s'accommoderait mal de l'éroisement de la maille communale dans une société de plus en plus mobile.

Cette phase s'inscrit à la fois dans le prolongement de l'action antérieure et en rupture avec celle-ci. Continuité d'abord, sur le principe de la nécessité de structurer la coopération entre communes dont le caractère inéluctable est désormais admis par la classe politique, dans son ensemble ; continuité ensuite, sur les modalités d'intervention, avec l'affirmation du refus d'une intercommunalité imposée ; continuité enfin, sur la finalité, à travers le rejet d'une supra-communalité incarnée par le report d'une élection au suffrage universel

direct : pour les parlementaires, l'intercommunalité demeure donc largement conçue comme le prolongement de la commune.

La rupture, quant à elle, vient à la fois de l'accélération du mouvement visant à organiser l'intercommunalité et de la définition d'un nouveau dispositif territorial dont l'objectif est de simplifier et de rationaliser l'édifice préexistant, notamment en réduisant le nombre des catégories disponibles : en l'espace de treize ans (1992-2005) se succèdent de très nombreux textes touchant à la construction intercommunale : rapports émanant d'associations (AMGVF, 1994), de parlementaires (Balligand, 1997 ; Mauroy, 2000), lois en projet (Perben, 1996) ou adoptées (Joxe, 1992 ; Pasqua, 1995 ; Voynet et Chevènement, 1999 ; Gayssot, 2000, Démocratie de Proximité, 2002).

Précédemment, la compétence transports publics semblait porteuse de sa propre logique de développement intercommunal : les textes qui touchaient au domaine des transports étaient disjoints de ceux qui portaient sur la réforme territoriale. Dans cette dernière phase, tout se passe au contraire comme si la compétence transports publics se trouvait mobilisée et incluse dans des dispositifs qui l'internalisent, en visant à la fois une cohérence territoriale (une échelle spatiale adaptée à l'évolution démographique) et une cohérence intersectorielle (la consolidation des compétences), basée sur la notion de projet.

Dans le processus de construction intercommunale, le rôle de l'Etat demeure déterminant, notamment sur les registres de l'impulsion, sur celui de la mise en forme et sur celui de l'encadrement du dispositif.

On peut alors se demander comment, dans cette tourmente institutionnelle récente, évolue alors la géographie des organisations intercommunales en charge des transports publics et que peut nous apprendre une analyse statistique conduite à l'échelle nationale sur cette question. C'est l'entrée privilégiée dans le travail de Cyprien Richer qui s'inscrit en complément de cette approche diachronique. Il permettra également, avant d'aborder la question des interrelations entre transports publics et intercommunalité par le prisme des territoires locaux, de mieux discerner ce qui relève du mouvement d'ensemble de la construction intercommunale et ce qui relève des singularités locales ; de manière aussi à comprendre les enjeux, les mécanismes et les ressorts de l'appropriation territoriale du transport public.

## Chapitre 2

### Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports collectifs urbains

Cyprien Richer

#### Introduction

En remontant assez loin dans l'histoire de l'organisation des transports urbains, on constate que la commune a longtemps été le cadre spatial privilégié pour la gestion des réseaux. Si l'on définit la ville comme « une zone permettant la fréquentation quotidienne de lieux d'activité multiples et diversifiés »<sup>1</sup>, on associe facilement cet « espace de fréquentation quotidienne » au 19<sup>ème</sup> siècle, voire dans la première moitié du 20<sup>ème</sup>, aux limites de la ville pédestre, c'est-à-dire aux contours de l'échelon municipal. Seulement, sous l'effet de la « mobilité facilitée »<sup>2</sup>, les échelles de la ville sont passées de la commune à l'agglomération puis, plus récemment, de l'agglomération à l'aire urbaine. Cette extension des limites du territoire urbain nécessite une profonde réflexion sur la redéfinition des périmètres organisationnels des transports urbains.

Face à cette évolution, les autorités organisatrices des transports publics peinent à dépasser l'échelle communale : la commune est la forme juridique de plus de 40 % des autorités organisatrices en 1990<sup>3</sup> et reste, jusqu'en 1999, le premier statut employé. Pourtant, la mise en adéquation des territoires fonctionnels et institutionnels revient cycliquement comme un enjeu majeur pour les politiques publiques autour d'une question centrale : « comment prendre en compte les espaces fonctionnels dessinés par la réalité socio-économique des flux de déplacements ? »<sup>4</sup>.

Ce travail propose d'analyser les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transport et tente de montrer, à la suite de la redéfinition des cadres institutionnels<sup>5</sup>, à quelles logiques se trouvent confrontés les réseaux de transports. Nous nous interrogerons sur la signification des évolutions récentes face aux ambitions affichées par le législateur de renforcer la cohérence territoriale. La réactualisation du contexte géo-institutionnel des transports publics, par la prise en compte des évolutions récentes tant au niveau juridique qu'au niveau des périmètres, contribue à une meilleure compréhension des dynamiques réciproques qui animent l'intercommunalité et les transports publics.

La construction de l'analyse s'appuie sur une série d'annuaires statistiques des transports collectifs urbains (de 1975 à 2003) réalisés par le CERTU, le GART et la DTT. Les données recueillies sont exploitées dans plusieurs graphiques, tableaux et représentations cartographiques pour faciliter la lecture des évolutions récentes.

---

<sup>1</sup> Pumain D., Bretagnolle A., Degorge-Lavagne M., « La ville et la croissance urbaine dans l'espace-temps », Mappemonde n°55, 1999-3, pp.38-42

<sup>2</sup> Wiel M., « La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée », ed. P. Mardaga, 1999, 149 p.

<sup>3</sup> Annuaire statistique sur les Transports Collectifs Urbains, GART, 1990.

<sup>4</sup> Offner J.-M., Menerault Ph., Sachet S., « Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires », Annuaire 2002 des collectivités locales, 2002.

<sup>5</sup> Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi « Chevènement » ; Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi « Voynet » ; Loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains, dite loi « Gayssot ».

Trois étapes sont nécessaires pour interpréter les dynamiques de l'intercommunalité en matière de transport : la première reprend la situation antérieure aux réformes institutionnelles de 1999 et 2000 ; la seconde partie analyse les changements liés au nouveau cadre institutionnel; enfin la dernière étape s'interroge sur les conséquences des logiques constatées. Le travail réalisé apporte surtout des éléments pour juger l'effet des nouveaux cadres législatifs sur l'organisation des transports et pour comprendre si les ambitions affichées de cohérence intersectorielle et spatiale ont été atteintes. Cependant, la plupart des interprétations avancées ici ne peuvent être qu'énoncées sous formes d'hypothèses qu'il conviendra de vérifier par une recherche plus approfondie des contextes locaux.

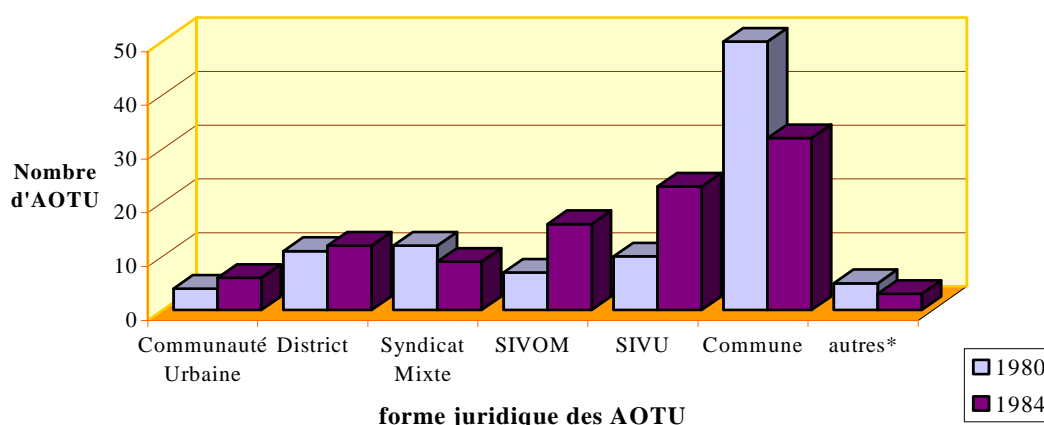
## 1. Dynamique organisationnelle des transports publics urbains entre 1978 et 1998

L'étude des modèles organisationnels dominants avant le nouveau cadre législatif est l'objet de ce premier temps. En remontant une trentaine d'années en arrière, nous allons revenir sur l'émergence des autorités organisatrices intercommunales de transport urbain. Ensuite, il est essentiellement question de comprendre la signification de la stabilité des statuts durant la décennie précédente les réformes institutionnelles sur l'intercommunalité.

### 1.1. De 1978 à 1990 : l'émergence des formes intercommunales selon une dynamique propre à la compétence transport

Dans son travail de thèse, Menerault<sup>6</sup> démontre que les changements de statut entre 1978 et 1990 ont été nombreux, puisque sur 96 réseaux, 36 ont changé de forme juridique (soit 37,5%). Cette période est marquée par « le passage d'une autorité organisatrice communale à une autorité organisatrice intercommunale de forme syndicale et (par) un certain désengagement départemental ». La recherche précise que sur les 36 réseaux qui ont changé de statut, 25 (soit près de 70 %) sont passés, entre 1978 et 1990, d'une autorité organisatrice communale à une autorité organisatrice intercommunale (21 SIVU, 3 SIVOM et 1 Syndicat Mixte), témoignant par-là même de l'extension des réseaux de transports urbains.

**Graphique 1 - Évolution du statut des AOTU entre 1980 et 1984**  
101 réseaux répertoriés par l'annuaire DTT, CETUR



\* les autres types d'autorités organisatrices correspondent aux Départements.

<sup>6</sup> Menerault Ph., « Réseaux de transports et solidarités territoriales en milieu urbain », thèse de doctorat en urbanisme, Université Paris XII, 1991.

Il est intéressant de constater que l'élargissement des périmètres de transport et le recours aux formes intercommunales traduit « une dynamique propre à la compétence transport »<sup>7</sup>. Durant cette période, les transports publics sont les principaux vecteurs des solidarités intercommunales. Même si les autorités organisatrices communales restent les plus représentées (plus de 30% des statuts), de nombreux réseaux de transport s'organisent désormais dans un syndicat intercommunal ; le nombre de SIVU et de SIVOM a d'ailleurs doublé entre 1980 et 1984.

Ces effets sont principalement liés au Versement-Transport qui, suite à son instauration en 1973, assure une efficace promotion de l'intercommunalité sous le prisme de la compétence transport (voir sur ce sujet : Menerault, 1993<sup>8</sup> ; Offner, 2002).

1.2. De 1990 à 1998 : une décennie marquée par la stabilité des formes juridiques des autorités organisatrices de transport urbain

La période 1978-1990 constitue un premier palier important dans l'évolution géo-institutionnelle des transports publics. On peut se demander si cette dynamique de développement des autorités organisatrices intercommunales va se poursuivre dans les années 1990. D'autant plus que l'approche intersectorielle des déplacements, préconisée par les nouveaux Plans de Déplacements Urbains<sup>9</sup>, encourage le recours aux formes juridiques intercommunales à compétences multiples.

En 1990, Menerault constate « l'importance numérique des communes comme autorités organisatrices des transports »<sup>10</sup> : ces dernières représentent 41 % du total des autorités organisatrices et 58 % des statuts des autorités organisatrices dont la population dans le périmètre de transport urbain (PTU) n'excède pas 100 000 habitants. En effet, seulement 7 des 65 autorités organisatrices communales regroupent plus de 100 000 habitants dans leur PTU.

**Tableau 1 - Forme des autorités organisatrices des transports urbains selon la population du PTU en 1990**

Nature de l'AOTU	Commune	SIVU	SIVOM	District	SM	CU	total
<b>Population du PTU</b>							
moins de 30 000 hab.	23	1	1				25
30 000-100 000 hab.	35	20	9	9		1	74
100 000-300 000 hab.	5	13	8	10	7	3	46
300 000-500 000 hab.	1	3	2		1		7
plus de 500 000 hab.	1				4	1	6
total	65	37	20	19	12	5	158

<sup>7</sup> Menerault Ph., 1991, *ibid.*

<sup>8</sup> Menerault Ph., « Les effets territoriaux d'un outil de financement des transports publics : le versement-transport », *Transports Urbains* n°78, 1993, pp. 21-24.

<sup>9</sup> Les PDU, initiés en 1982 par la LOTI, sont rendus obligatoires par la LAURE pour les agglomération de plus de 100 000 habitants en 1996.

<sup>10</sup> Menerault Ph., « Le cadre géo-institutionnel de l'organisation des réseaux de transports publics urbains de province en France », *Recherche Transports Sécurité*, n°34, juin 1992.



Au-delà du poids de la forme communale, trois éléments en matière d'intercommunalité peuvent être individualisés à la lecture du tableau 1<sup>11</sup> :

- d'abord, le poids de l'intercommunalité, mais dans les grandes agglomérations seulement,
- ensuite l'importance de la formule syndicale en regard des autres possibilités,
- enfin le recours au syndicat mixte plutôt qu'à la communauté urbaine dans les très grandes agglomérations.

Dans la région du Nord-Pas-de-Calais, les superficies réduites des communes tendent à favoriser la création d'organismes intercommunaux. Dans le sud de la France, les vastes superficies municipales permettent une organisation des transports dans un cadre communal. Dans le Département des Bouches du Rhône en 1990, sur 6 périmètres de transports urbains, 5 sont des communes<sup>12</sup>.

**Tableau 2 - Forme des autorités organisatrices des transports urbains selon la population du PTU en 1998**

Nature de l'AOTU	Commune	SIVU	SIVOM	CC/CV	District	SM	CU	total
<b>Population du PTU</b>								
moins de 30 000 hab.	36	7	2	2	2			49
30 000-100 000 hab.	31	30	6		16	1	2	86
100 000-300 000 hab.	5	16	3	2	15	5	3	49
300 000-500 000 hab.	1	2			3	1	1	8
plus de 500 000 hab.	1				1	3	1	6
<b>total</b>	<b>74</b>	<b>55</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>37</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>198</b>

Entre 1990 et 1998, les formes juridiques des autorités organisatrices de transport public évoluent peu. Le tableau 2, qui indique le statut des AOTU selon la population du PTU en 1998, montre que les communes restent la forme la plus choisie (37% des AOTU), suivies des SIVU (27% des AOTU).

En comparant les statuts en 1990 et 1998, on remarque que le poids des formes juridiques peu intégrées (commune et SIVU) n'a pas évolué et que ces statuts représentent toujours 64 % du total des autorités organisatrices. Le changement le plus notable concerne les SIVOM, en net recul (de 13 à 5 % du total des statuts des autorités organisatrices) au profit des Districts qui se développent (de 12 % en 1990 à 18 % en 1998). Cependant, la croissance des Districts est à relativiser : les ambitions de développement de ces formes intercommunales intégrées n'ont pas vraiment été atteintes<sup>13</sup>.

En analysant le tableau des statuts en fonction de la population dans le PTU en 1998, les remarques sont quasiment identiques à celles formulées pour 1990 :

- l'intercommunalité a un poids important mais dans les grandes agglomérations seulement (les petites gardent un statut communal),

<sup>11</sup> Menerault Ph., 1991, *ibid.*

<sup>12</sup> Menerault Ph., 1991, *ibid.*

<sup>13</sup> Voir partie 1.3. sur les transformations en organismes intercommunaux à vocation multiple.



- même si les Districts se développent (de 12 à 18 % des autorités organisatrices), les SIVU restent la forme intercommunale la plus utilisée (24 % des statuts en 1990 et 28 % en 1998),
- les syndicats mixtes s'essoufflent (12 syndicats mixtes en 1990 contre 10 en 1998) mais restent majoritaires dans les très grandes agglomérations.

La période 1990-1998 dans l'histoire des transports publics urbains est donc marquée par l'inertie des statuts des autorités organisatrices. Jusqu'en 1998, c'est-à-dire avant les réformes législatives qui intéressent notre sujet, le cadre géo-institutionnel des transports mettait en lumière le recours prédominant au simple statut communal ou à des modalités souples de coopérations intercommunales de type syndicat intercommunal à vocation unique.

### 1.3. Les statuts des AO en 1998 face à la question de l'enfermement sectoriel des transports publics urbains

Le succès des formes syndicales à vocation unique comme autorité organisatrice et l'inertie de la structure organisationnelle des transports urbains avant les évolutions législatives de 1999 et 2000 posent la question de l'enfermement sectoriel des transports publics.

Menerault analyse ce recours massif aux syndicats à vocation unique « comme le reflet des difficultés à intégrer les transports publics considérés comme une compétence de nature technique par les élus eux-mêmes dans une problématique de gestion globale de l'urbanisation qui s'inscrit à une autre échelle, souvent communale »<sup>14</sup>. Il relève qu'entre 1978 et 1990, il n'y a eu que 5 agglomérations qui ont créé des organismes intercommunaux à vocations multiples intégrant les transports collectifs urbains : le District de Montpellier (1981), les SIVOM de Boulogne-sur-Mer (1978), La Rochelle (1980), St-Nazaire (1982) et Nantes (1982). Si on poursuit l'analyse pour la période 1990-1998, on remarque que seulement 6 agglomérations<sup>15</sup> se sont transformées en une structure intercommunale plus forte qui intègre les transports publics. Martigues et Morlaix sont passées de la commune à un SIVOM ; St-Louis et St-Quentin du statut communal à un District ; Chartres et Amiens d'un SIVU à un District.

Ces résultats bien modestes peuvent apparaître comme un indicateur du cloisonnement sectoriel du développement des transports publics. Il semble que les communes préfèrent, avant les réformes de 1999 et 2000, soit assurer seules l'organisation des transports (comme Calais, Marseille, Nice ou Besançon), soit limiter leur collaboration à un seul objet plutôt que de s'associer au sein de formules plus intégrées. Il y a une sorte de résistance naturelle aux intercommunalités fortement intégrées qui semblent encore perçues comme une perte de souveraineté des communes ou comme une ingérence de la puissance étatique (liée au souvenir de la loi Marcellin, ou aux créations autoritaires des communautés urbaines). L'importance de la formule syndicale témoigne aussi de la volonté de privilégier les équilibres politiques entre communes plutôt qu'une intégration forte sur la base d'une logique technocratique de planification urbaine.

Pourtant, les Plans de Déplacements Urbains, créés par la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) en 1982 et relancés par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, (LAURE) en 1996, se sont vus attribuer des objectifs plus directement inter-sectoriels, visant à considérer les déplacements dans leur globalité. Ces démarches n'ont manifestement pas suffi à faire évoluer l'organisation institutionnelle des transports urbains. Au final, de 1990 à

---

<sup>14</sup> Menerault, 1991, *ibid.*

<sup>15</sup> On ne prend pas en compte les créations ex-nihilo de structures intégrées comme Epernay ou Vesoul en district.

1998, « les transports publics ne sont pas devenus le substrat d'une politique globale de gestion des déplacements dont la cohérence à l'échelle des agglomérations n'a pu s'imposer comme vecteur de solidarités intercommunales renouvelées »<sup>16</sup>.

Les diagnostics qui pointent l'absence d'articulation des échelles de l'action publique et la gestion sectorisée des compétences urbaines (notamment l'organisation des réseaux de transports publics) servent d'argumentaires aux lois de 1999 et 2000 qui préconisent un renforcement de l'intersectorialité et la rencontre des politiques urbaines.

## 2. Depuis 1999 : le « grand changement »

Les processus d'étalement urbain et d'éclatement fonctionnel des espaces urbanisés provoquent une double crise : celle des institutions qui sont incapables de limiter ou même simplement de réguler ces dynamiques, et celle des réseaux de transports publics qui est avant tout financière. Dans ce contexte, nous proposons d'analyser les répercussions sur les politiques de transports publics des nouveaux cadres législatifs (lois Chevènement, Gayssot, Voynet) qui tentent, de différentes manières, de répondre aux profondes mutations de la morphologie urbaine. Plus précisément, nous cherchons à savoir quels ont été les effets du renouvellement du cadre législatif sur les statuts et sur les périmètres des autorités organisatrices de transports urbains.

On peut émettre l'hypothèse que la réorganisation de l'intercommunalité issue de la loi Chevènement, qui vise à mettre en place des formes d'organisation plus intégrées, affecte la répartition des statuts juridiques qui privilégiaient jusque-là les formes communales ou intercommunales sur la seule compétence transport. La redéfinition des compétences des EPCI, marquée notamment par l'introduction d'un socle commun de compétences obligatoires (dont l'organisation des transports publics et de l'aménagement pour les communautés d'agglomérations), entraîne mécaniquement un bouleversement dans les statuts des autorités organisatrices de transport. D'autre part, nous pouvons avancer l'hypothèse que, à l'instar de l'évolution législative, les périmètres de transports tentent de s'adapter aux nouvelles échelles de l'urbain, donc intègrent une « surface » supplémentaire.

Dans ce deuxième temps nous allons tester ces hypothèses à travers deux interprétations : l'une statistique et l'autre cartographique. L'approche cartographique des transformations géo-institutionnelles<sup>17</sup> entre 1998 et 2002 représente l'évolution des statuts et des périmètres des formes juridiques communales et intercommunales (SIVU, District). Elle est complétée par une analyse des configurations spatiales des communautés d'agglomérations et par un travail sur la structure et sur la dynamique des syndicats mixtes.

### 2.1. Approche statistique de l'évolution des statuts et des périmètres entre 1998 et 2002

Les réformes législatives<sup>18</sup> intervenues en 1999 et 2000 sous l'autorité des ministères de l'intérieur, de l'écologie et des transports, ont considérablement bouleversé les cadres organisationnels des transports publics. Les changements de statut entre 1998 et 2002

---

<sup>16</sup> Menerault Ph., « Approche géo-institutionnelle des relations entre transports publics urbains et territoires à l'échelle du Nord-Pas-de-Calais », *Hommes et Terres du Nord*, n°3, 1995.

<sup>17</sup> Cette approche nous permet de croiser des phénomènes d'ordre géographique (localisation et taille des périmètres de transports urbains) et juridique (statut des autorités organisatrices).

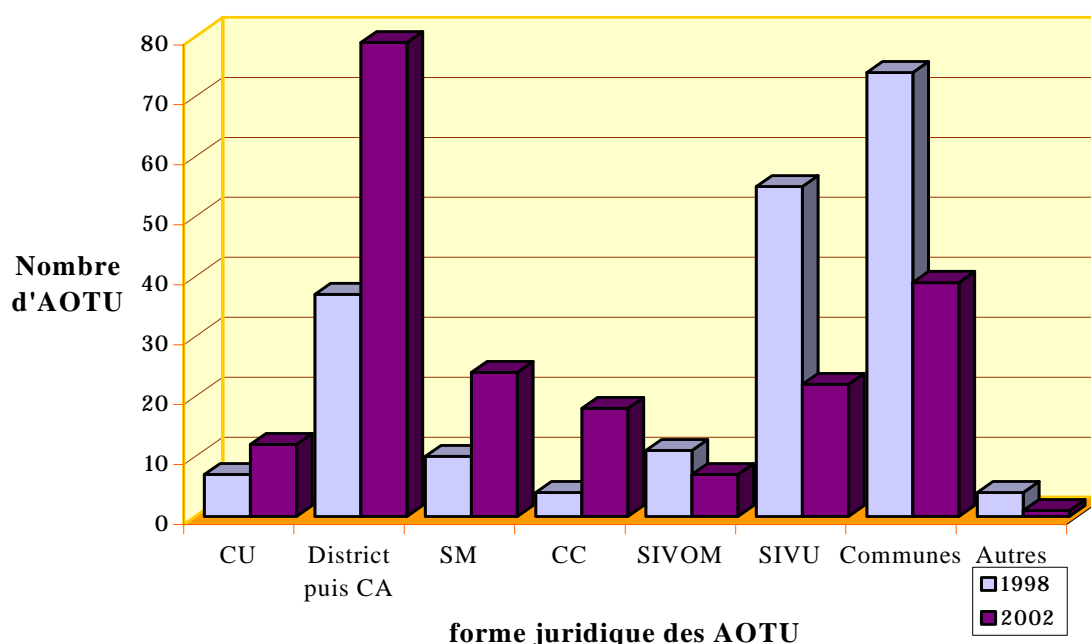
<sup>18</sup> Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi « Chevènement » ; Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi « Voynet » ; Loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains, dite loi « Gayssot ».

concernent un peu moins des deux tiers des réseaux français. Si l'on considère le passage du District à la communauté d'agglomération comme un changement obligatoire et peu déterminant (on passe d'une forme intercommunale intégrée à une autre), le taux d'autorités organisatrices avec un nouveau statut en 2002 atteint 50 %.

Avant 1998, le poids des formes communales et intercommunales à vocation unique était largement majoritaire comme nous l'avons observé dans le chapitre précédent. Alors que les communes et les SIVU représentaient 64 % des autorités organisatrices en 1998, elles ne sont plus que 30 % à conserver ce type de statut. La période 1998-2002 est surtout marquée par l'abandon de ces formes juridiques peu intégrées (communes, SIVU, SIVOM) au profit des communautés d'agglomération qui deviennent, avec près de 40% des statuts en 2002, le premier choix des autorités organisatrices. La croissance du nombre de communautés d'agglomération est continue : les derniers chiffres du GART<sup>19</sup> montrent qu'en 2003 les communautés d'agglomération représentent 41,9 % des autorités organisatrices.

### Graphique 2 - Évolution du statut des AOTU entre 1998 et 2002

202 réseaux répertoriés par l'annuaire statistique du GART, DTT, CERTU



Le graphique 2 représente le nombre (en valeur absolue) d'autorités organisatrices par statut en 1998 et 2002. Sa lecture exprime bien la dynamique à l'œuvre : le nombre de SIVU et de communes est divisé par deux, tandis que les communautés d'agglomérations augmentent fortement. Notons, par ailleurs, que les Syndicats Mixtes (réactualisés par la loi SRU), les communautés de communes et les communautés urbaines se développent de manière intéressante : les communautés de communes sont multipliées par quatre et les Syndicats Mixtes dépassent désormais le nombre de SIVU. Il semble que les formes syndicales, jadis dominantes, de type SIVU ou SIVOM soient aujourd'hui marginalisées.

<sup>19</sup> GART, « Les chiffres de référence des transports publics », Brochure statistique, 2003

**Tableau 3 - Forme des autorités organisatrices des transports urbains  
selon la population du PTU en 2002**

Nature de l'AO :	Commune	SIVU	SIVOM	CC	CA	SM	CU	total
<b>Population du PTU</b>								
moins de 30 000 hab.	28	9	1	4	1			43
30 000-100 000 hab.	11	10	4	13	41	6	4	89
100 000-300 000 hab.		3	2	1	30	13	4	53
300 000-500 000 hab.					7	2	1	10
plus de 500 000 hab.						3	3	6
<b>total</b>	<b>39</b>	<b>22</b>	<b>7</b>	<b>18</b>	<b>79</b>	<b>24</b>	<b>12</b>	<b>201</b>

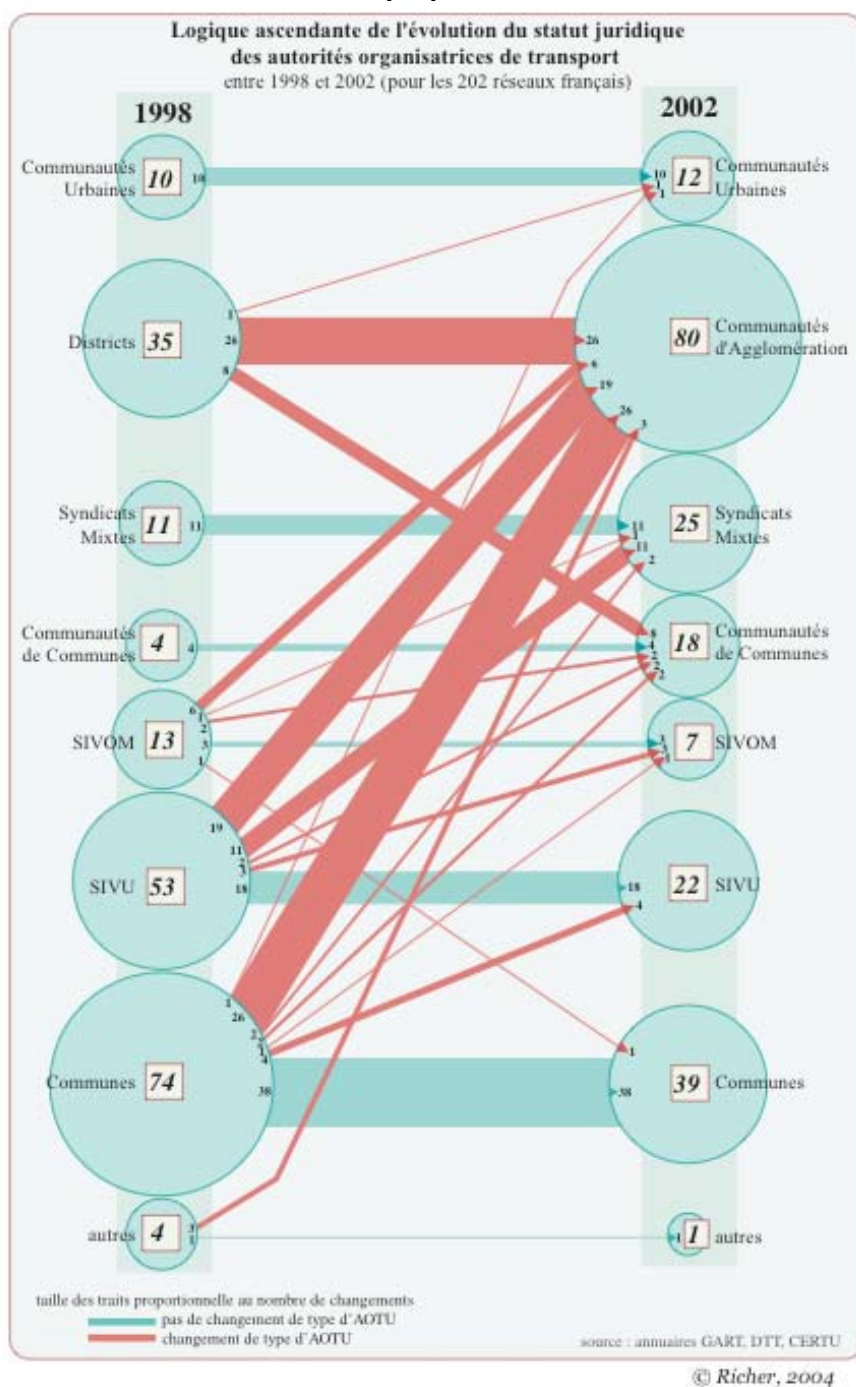
Le tableau 3 permet d'affiner l'analyse. On remarque tout d'abord que la taille du PTU détermine plus fortement qu'avant le type de structure intercommunale. En particulier, le statut communal, dans la majorité des cas, concerne les petits réseaux (de moins de 30 000 habitants). Pour les réseaux d'une taille intermédiaire (entre 30 000 et 100 000 habitants), les communautés d'agglomération sont majoritaires, même si l'on trouve encore des formes communales (11 cas), syndicales (20 cas dont une majorité de SIVU) et des communautés de communes (13 cas). Cette taille intermédiaire est intéressante pour établir une comparaison d'un tableau à un autre, mais il aurait été pertinent de suivre la coupure institutionnelle des 50 000 habitants qui sépare les communautés de communes des communautés d'agglomération.

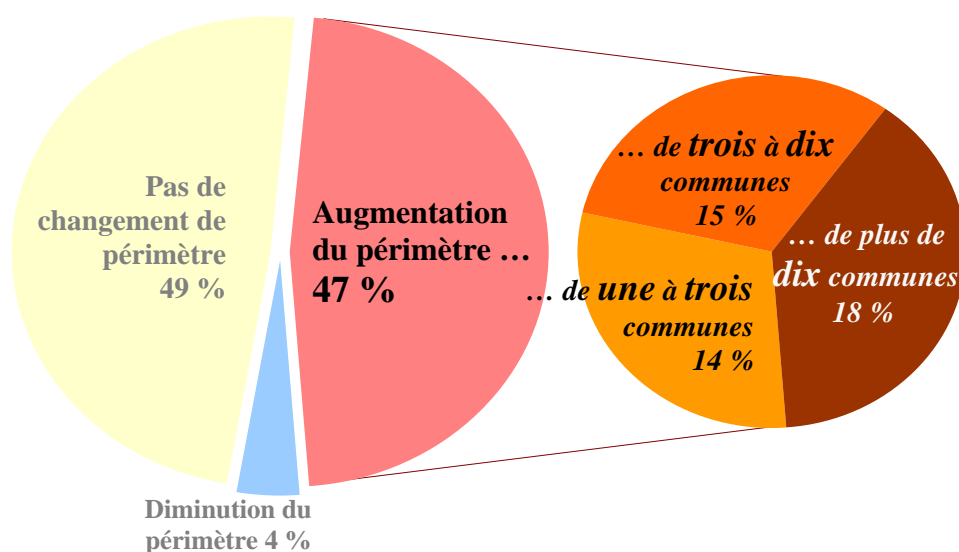
En ce qui concerne les réseaux dont la population du PTU est comprise entre 100 000 et 500 000 habitants, les autorités organisatrices en 2002 sont majoritairement des communautés d'agglomération (dans 60 % des cas). Enfin, pour les très grandes agglomérations, on peut estimer que les communautés urbaines deviennent le statut le mieux représenté puisque sur les 3 réseaux de plus de 500 000 habitants qui sont organisés en syndicat mixte, deux associent directement une communauté urbaine (Lille et Lyon). Les communautés urbaines se renforcent effectivement mais le seuil de population très élevé (au moins 500 000 hab.) limite leur croissance par effet de structure : mis à part Toulouse, voire Nice qui pourrait atteindre le seuil, ce statut n'est pas envisageable pour les autres réseaux français.

Le graphique 3 détaille l'évolution du statut juridique des 202 réseaux français entre 1998 et 2002. La logique « ascendante » des transformations des formes juridiques est très marquée. On observe facilement la profonde mutation des statuts des autorités organisatrices qui migrent d'une forme communale ou intercommunale de type SIVU, vers des formes intercommunales aux compétences élargies.

L'objectif d'inciter les autorités organisatrices à adopter une forme intercommunale intégrée aux compétences inter-sectorielles pour faciliter la transversalité des politiques urbaines, semble statistiquement atteint. En 14 ans (de 1984 à 1998), seulement 14 autorités organisatrices (avec un statut faiblement intégré) se sont transformées en districts. Sur trois années (2000, 2001 et 2002, les lois de 1999 ne prenant effet qu'au début de l'année 2000), 53 autorités organisatrices d'une forme « souple » (SIVOM, SIVU et communes) ont modifié leur statut pour choisir la formule « communauté d'agglomération ». On est sur un rythme de 17 transformations annuelles entre 2000 et 2002 contre une transformation par an sur la longue période précédente. En 2003, le rythme de transformation reste très soutenu avec 15 nouvelles autorités organisatrices qui choisissent la communauté d'agglomération. Bien évidemment, le rythme va décroître (par effet de structure) mais le succès quantitatif est impressionnant.

Graphique 3



**Graphique 4 – Évolution des PTU (en nombre de communes) entre 1998 et 2002**

\* *Note de lecture du graphique* : Le graphique de gauche résume la tendance de l'évolution des périmètres entre 1998 et 2002. Le graphique de droite précise –parmi les 47 % d'autorités organisatrices qui ont augmenté leur périmètre– le nombre de communes supplémentaires intégrées (de une à trois, de trois à dix, plus de dix).

Le graphique 4, construit par secteur, détaille l'évolution des périmètres entre 1998 et 2002 en nombre de communes. On remarque qu'il n'y a pas de changement de périmètre dans la moitié des cas. Ce qui nous intéresse davantage, ce sont les 47 % de réseaux de transport qui observent une augmentation de leur périmètre sur une période très courte (1998-2002). Le graphique nous permet d'observer que l'intégration, en nombre de communes, est très importante : 14 % des autorités organisatrices intègrent 1 à 3 communes supplémentaires, 15 % de trois à dix et 18 %, soit plus d'un tiers des autorités organisatrices qui augmentent leur périmètre, intègrent plus de 10 communes.

Ces premiers résultats de l'analyse statistique des statuts et des périmètres des transports urbains nous permettent de considérer que les autorités organisatrices tendent vers des structures intercommunales plus intégrées (63 % des réseaux changent et choisissent des formes plus intégrées) et plus étalées (47 % des périmètres de transports s'étendent).

En guise de synthèse, à la suite de cette analyse statistique, nous pouvons remarquer que cette évolution rapide (période de quelques années à la suite des réformes), qui rompt avec l'inertie de la période 1990-1998, suit une double logique :

- une logique **intensive** (pour environ 60 % des autorités organisatrices) : les communautés d'agglomérations constituent désormais la formule intercommunale la plus usitée (40 % des autorités organisatrices). Ces processus s'orientent vers la recherche d'une cohérence intersectorielle. On peut émettre l'hypothèse que les transports publics sortent de leur carcan technique et s'intègrent, via l'évolution des statuts des autorités organisatrices, à une politique globale d'aménagement du territoire urbain ;
- une logique **extensive** (pour environ 45 % des autorités organisatrices) : les transformations récentes de l'intercommunalité ont engendré un accroissement sensible de la dimension des Périmètres de Transports Urbains. On peut penser ici que les surfaces d'organisation des

transports urbains semblent tendre vers une nouvelle cohérence territoriale par l'extension des périmètres.

## 2.2. Approche cartographique de l'évolution des statuts et des périmètres entre 1998 et 2002

À partir du travail cartographique sur l'évolution du cadre institutionnel depuis 1998<sup>20</sup>, notre objectif est de réactualiser et de compléter la réalité de la vague de changement de statut juridique des autorités organisatrices de transports urbains. Il s'agit notamment d'interpréter les disparités spatiales et l'ampleur des changements survenus entre 1998 et 2002.

Nous avons représenté la taille et l'augmentation des PTU en nombre de communes, faute de pouvoir le faire en termes de surface. Il s'agit d'une variable intéressante, qui ne permet toutefois pas de comparer la superficie des périmètres de transports urbains. En fonction des effets de structure, le nombre de communes des regroupements intercommunaux peut varier de manière importante d'une région à une autre sans que la superficie soit proportionnellement différente. Par exemple, le nombre de communes du PTU de Valenciennes peut paraître impressionnant (75 communes), mais en raison de l'étroitesse du découpage communal, celui-ci ne rend pas bien compte de la taille du périmètre, deux fois moins vaste en superficie que le PTU du Pays d'Aix-en-Provence (600 km<sup>2</sup> à Valenciennes contre 1 200 km<sup>2</sup> à Aix-en-Provence), qui regroupe quant à lui 34 communes.

La réalisation de ces cartes a été motivée par la mise en relation de deux informations sur la période 1998-2002 : d'une part l'évolution du statut des autorités organisatrices et d'autre part, la modification des périmètres de transport en nombre de communes. Pour cartographier la première information, nous avons utilisé la couleur, et pour la seconde, des cercles proportionnels au nombre de communes. Comme on représente une évolution entre deux dates (1998 et 2002), les informations ont été superposées, de telle sorte que l'on puisse lire facilement les changements : si le cercle proportionnel de 2002 est plus large que celui de 1998, cela veut dire que le réseau de transport représenté a vu son périmètre augmenter en nombre de communes. De la même manière par le changement de couleur des cercles d'une période à l'autre, on exprime une modification du statut juridique des AOTU.

Pour ne pas surcharger les documents, nous avons construit trois cartes sur l'évolution du statut et des périmètres, représentant respectivement l'évolution pour les communes, les SIVU et les Districts, soit les trois formes juridiques les plus courantes pour les AOTU en 1998 (elles représentent à elles trois 82% des réseaux). Un quatrième document représente, de manière inverse, les statuts antérieurs et l'évolution des périmètres des 80 réseaux qui ont choisi la forme juridique de la Communauté d'Agglomération en 2002. Cette carte nous permet de répondre à la question suivante : existe-t-il un lien entre l'évolution des périmètres et le niveau d'intégration du statut juridique des autorités organisatrices ? Une cinquième et dernière carte propose d'aborder le cas des Syndicats Mixtes. Celle-ci est mise en parallèle avec une typologie qui tente d'expliquer la dynamique des syndicats. À travers la structuration des Syndicats Mixtes, nous nous demanderons s'ils répondent convenablement aux ambitions de cohérence des périmètres et à la volonté de mettre en relation les différents échelons compétents en matière de transport ?

### *(i) Transformation statutaire et spatiale des communes*

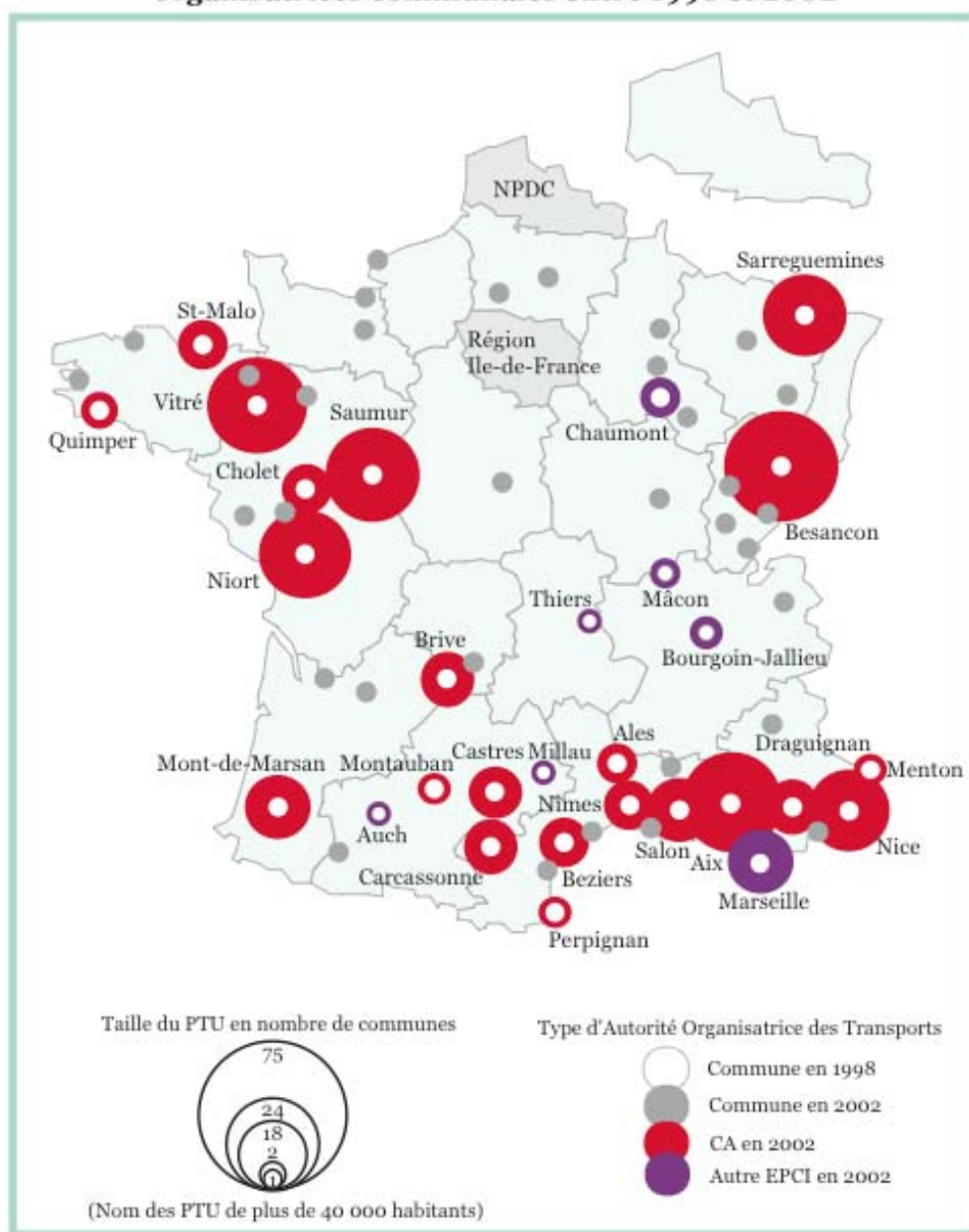
La carte 1 montre l'évolution du statut et des périmètres des autorités organisatrices communales entre 1998 et 2002.

---

<sup>20</sup> Lourmet M., « Organisation des transports publics et intercommunalité : évolution du cadre géo-institutionnel depuis 1998 », Les cahiers du Séminaire, Projet SEGUR, 2002.



### Évolution du statut juridique et des périmètres des autorités organisatrices communales entre 1998 et 2002



© Richer, 2004



Cette carte permet d'observer, avant tout, l'importance du statut communal et sa forte spatialisation. Ce type d'autorités organisatrices est très fréquemment répandu dans la moitié sud de la France. Cet effet de structure différencie une France du nord, où la commune ne constitue pas un échelon suffisant pour organiser un réseau de transport public<sup>21</sup>, et une France du sud, où le morcellement communal est beaucoup moins important et où l'échelon communal est resté longtemps une échelle pertinente pour les transports urbains. La commune de Lille a une surface de 30 km<sup>2</sup>, alors que Marseille s'étend sur 241 km<sup>2</sup>. On comprend facilement que dans le premier cas la commune n'est pas restée un cadre suffisant pour l'organisation des transports et que dans le second, la question de la coopération intercommunale en matière de transport ne s'est posée que récemment.

L'évolution 1998-2002 montre que le statut communal est massivement abandonné (surtout pour les villes les plus peuplées) et que les autorités organisatrices choisissent directement une forme intercommunale intégrée, la communauté d'agglomération. Cette tendance est particulièrement nette dans le sud et l'ouest de la France, là où les autorités organisatrices communales étaient fréquentes. La commune de Marseille abandonne sa compétence transport au profit de la communauté urbaine.

La commune comme autorité organisatrice ne disparaît pas pour autant. Le nombre de réseaux utilisant ce statut a été divisé par deux, mais il reste encore un peu moins de 40 réseaux qui gardent le cadre communal pour organiser les transports. Ceci représente encore une part non négligeable (20 %) des autorités organisatrices françaises. Ce cadre communal reste intéressant pour les petites communes qui assurent un service de transport public : les plus grandes villes qui conservent ce fonctionnement ont autour de 50 000 habitants : c'est le cas pour Ales, Beauvais, Compiègne, La Roche-sur-Yon ou Narbonne.

L'abandon du statut communal implique automatiquement une augmentation de périmètre en nombre de communes. Seulement, les intégrations de communes dans le périmètre des transports sont importantes : en effet, 7 AOTU anciennement communales et aujourd'hui communautés d'agglomération, ont désormais des périmètres qui dépassent les 20 communes : Nice (22 communes), Sarreguemines (25), Niort (30), Saumur (32), Aix-en-Provence (34), Vitré (37) et Besançon, avec la plus forte intégration (le PTU bisontin compte désormais 57 communes, après absorption du syndicat mixte qui existait en périphérie).

Augmenter le périmètre des transports de vingt communes provoque certaines complications organisationnelles qui obligent les autorités organisatrices à s'adapter. Parfois, le nombre de communes du périmètre des transports ne correspond pas aux communes desservies par le réseau : pour les plus petites communautés d'agglomérations (en population), la desserte en transport collectif se limite toujours à la commune-centre en 2004 (Saumur, Vitré et Sarreguemines). À Niort, le réseau se hasarde timidement en dehors des limites de la commune (une ligne à Chauray et une autre à l'entrée de Bessines) alors que le périmètre des transports comprend « officiellement » 30 communes. Dans la communauté d'agglomération d'Aix-en-Provence, on ne compte que 5 communes desservies par le réseau « Aix-en-Bus » alors que le PTU comprend 34 communes. Dans certains cas comme à Besançon, l'importance des communes supplémentaires oblige les nouvelles autorités organisatrices à hiérarchiser leur offre, entre la commune-centre, « périmètre historique » d'organisation des transports, et les nouvelles communes du réseau. Ce phénomène pointe la difficulté d'adapter la desserte en transports collectifs aux nouveaux périmètres institutionnels.

---

<sup>21</sup> Calais constitue un bon contre-exemple puisque la commune a longtemps assuré seule la gestion des transports collectifs ; cependant l'organisation calaisienne est une exception dans le Nord de la France.

*(ii) Transformation statutaire et spatiale des SIVU*

Le syndicat intercommunal à vocation unique était, avant 1998, une forme juridique répandue. Ces groupements intercommunaux sont, en général, appréciés pour leur souplesse et leur autonomie. En 2002, le nombre de SIVU a fortement diminué : on passe de 56 SIVU en 1998 à 22 en 2002. On observe que lorsque les SIVU n'ont pas changé de statut, ils conservent en majorité le même périmètre (carte 2). La stabilité institutionnelle se double d'une relative stabilité géographique<sup>22</sup>. Inversement, la carte permet de constater que le changement de statut est régulièrement associé à l'intégration de nouvelles communes. Plus précisément, on constate que les SIVU se sont divisés en trois groupes à peu près égaux :

- Le premier groupe concerne certaines agglomérations de moindre taille qui ont préféré conserver un SIVU pour organiser les transports (18 cas sur 56 soit environ 1/3). La forme syndicale à vocation unique n'est plus utilisée en 2002 que par les villes de moindre taille : Limoges, Cannes et Bourges sont les dernières agglomérations de plus de 100 000 habitants dont l'organisation des transports urbains est assumée par un SIVU. D'ailleurs, entre 1998 et 2002, la population moyenne du PTU dans les SIVU a fortement chuté : elle est passée de 90 000 à 58 000 habitants (Lourmet, 2002). La relation entre la dimension du périmètre et le statut de l'AO qui n'était pas auparavant clairement établie se trouve dorénavant précisée ;

- Le second groupe est constitué par les SIVU transformés en syndicats mixtes (10 cas soit 1/5)<sup>23</sup>. Dans cette situation, la dynamique d'extension des périmètres n'est pas franche. Mis à part Soisson qui passe de 12 à 30 communes et Valenciennes, avec 10 communes supplémentaires, les nouveaux syndicats mixtes issus des anciens SIVU n'intègrent que peu de communes. Le réseau de l'Étang de Berre, de Douai, de Givors, et Thionville ne comptent aucune commune supplémentaire suite au changement de statut de l'autorité organisatrice (Mulhouse n'intègre qu'une commune et Tours deux). Grasse, cas particulier, perd 5 communes dans son périmètre des transports dans un contexte particulier<sup>24</sup> ;

- Le dernier groupe concerne les SIVU qui se sont transformés en communautés d'agglomération (19 cas soit environ 1/3). Dans cette situation, la dynamique d'extension des périmètres est nette. Toutes les transformations en communautés d'agglomération ont été accompagnées par une extension des périmètres : faible dans certains cas (moins de cinq communes supplémentaires pour Toulon, Pau, Chalon-sur-Saône ou Châlons-en-Champagne), forte dans de nombreuses situations (10 changements sur 18 s'accompagnent de l'intégration de plus de 10 communes supplémentaires). Par exemple, St-Étienne passe de 15 communes à 34 en intégrant le réseau de St-Chamond ; Evreux intègre 25 communes supplémentaires, Moulin, Louviers et Vienne ajoutent respectivement 21, 17 et 16 communes à leur périmètre des transports.

Ces résultats nous conduisent à réfléchir, dans une perspective historique, sur la place des transports publics dans le développement de l'intercommunalité. S'il était évident que la constitution des SIVU traduisait une dynamique propre à la compétence transport, il semble aujourd'hui assez clair que leur transformation en communauté d'agglomération n'est plus de leur initiative. La compétence transport public ne semble plus promouvoir la dynamique intercommunale. En outre, les transports publics paraissent aujourd'hui englobés dans une dynamique d'extension géographique des structures intercommunales à laquelle ils sont associés, mais dont ils ne sont plus porteurs.

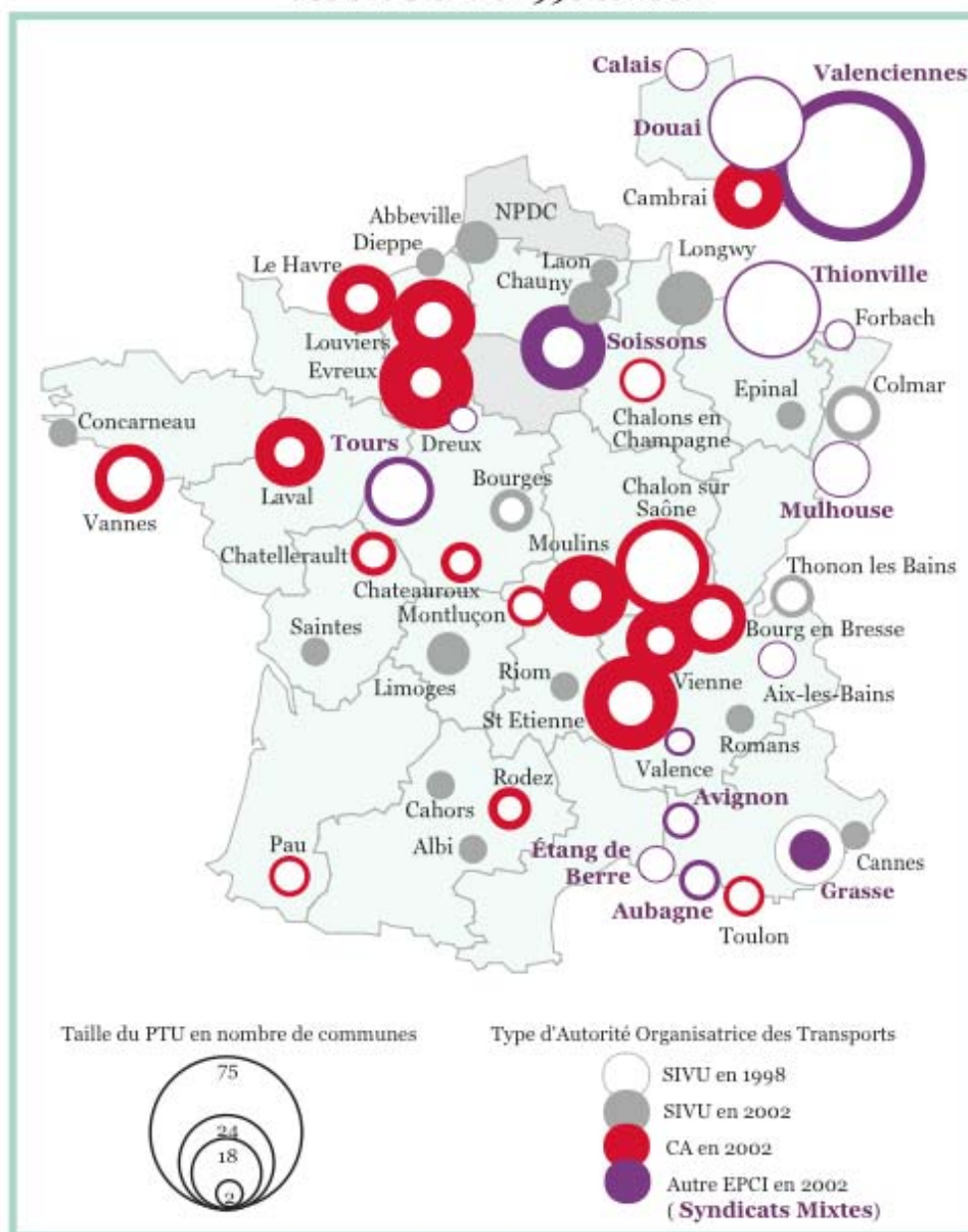
---

<sup>22</sup> Lourmet M., 2002, *ibid.*

<sup>23</sup> Voir le carte 5 sur les syndicats mixtes.

<sup>24</sup> Les communes littorales très touristiques ne sont pas reconnues pour leurs initiatives en matière de coopération intercommunale. La conurbation Cannes-Grasse-Antibes n'a pas de réseau commun de transport.

### Évolution du statut juridique et des périmètres des SIVU entre 1998 et 2002



© Richer, 2004

*(iii) Transformation statutaire et spatiale des Districts*

Il faut, en premier lieu, indiquer que les districts n'ont pas été reconduits par la loi Chevènement : ils ont donc été obligatoirement transformés. Comme l'indique la carte 3, les districts se tournent massivement vers les communautés d'agglomération (3 cas sur 4) qui représentent une forme intercommunale assez proche des anciens districts. Néanmoins, certains réseaux (1/4) n'atteignent pas le seuil des 50 000 habitants et ne peuvent pas constituer une communauté d'agglomération : les anciens districts de Sens, Épernay, St-Louis, St-Lo et Pont-À-Mousson se transforment en communautés de communes intégrant la compétence transport.

La carte 3 permet surtout d'observer, des dynamiques d'extension des périmètres sensiblement différentes de celles des SIVU. Ainsi, la transformation des districts en communautés d'agglomération s'est généralement opérée à périmètres constants. Les structures intercommunales étant antérieurement bien intégrées et les périmètres bien définis, il est intéressant de constater que le changement de statut ne provoque pas de redéfinition des périmètres. Dans la moitié des changements, il n'y a aucune intégration de communes supplémentaires et dans les autres cas les autorités organisatrices conservent un périmètre quasiment identique (soit une intégration de une à trois communes). Ce sont donc 4 PTU sur 5 qui conservent un nombre de communes à peu près constant. Quand la transversalité est déjà acquise, la logique extensive des périmètres n'est pas aussi marquée.

Trois exceptions notables sont toutefois à relever : Metz, Montpellier et l'Artois (Béthune), en intégrant respectivement 25, 23 et 22 communes supplémentaires, ne suivent pas la tendance générale. Dans le cas de Metz, on avait un « petit » district avec seulement 10 communes. La création de la communauté d'agglomération a facilité la redéfinition du périmètre. La communauté d'Agglomération de l'Artois a intégré le SIVOM des deux Cantons et le District d'Auchel, ce qui explique l'importante augmentation en nombre de commune. Le cas de Montpellier est avant tout politique : Georges Frêche, maire de Montpellier, a voulu transformer « son » district (initialement de 15 communes) en communauté d'agglomération de 41 communes. Finalement l'autorisation préfectorale est accordée pour un périmètre de 38 communes en 2001. Seulement, 6 communes se sont retirées en 2004, et une en 2005. Au gré des affinités politiques, le périmètre des transports doit s'adapter aux mailles intercommunales « mouvantes et à géométrie variable »<sup>25</sup>.

*(iv) Statuts et périmètres antérieurs des communautés d'agglomération assumant la compétence transport*

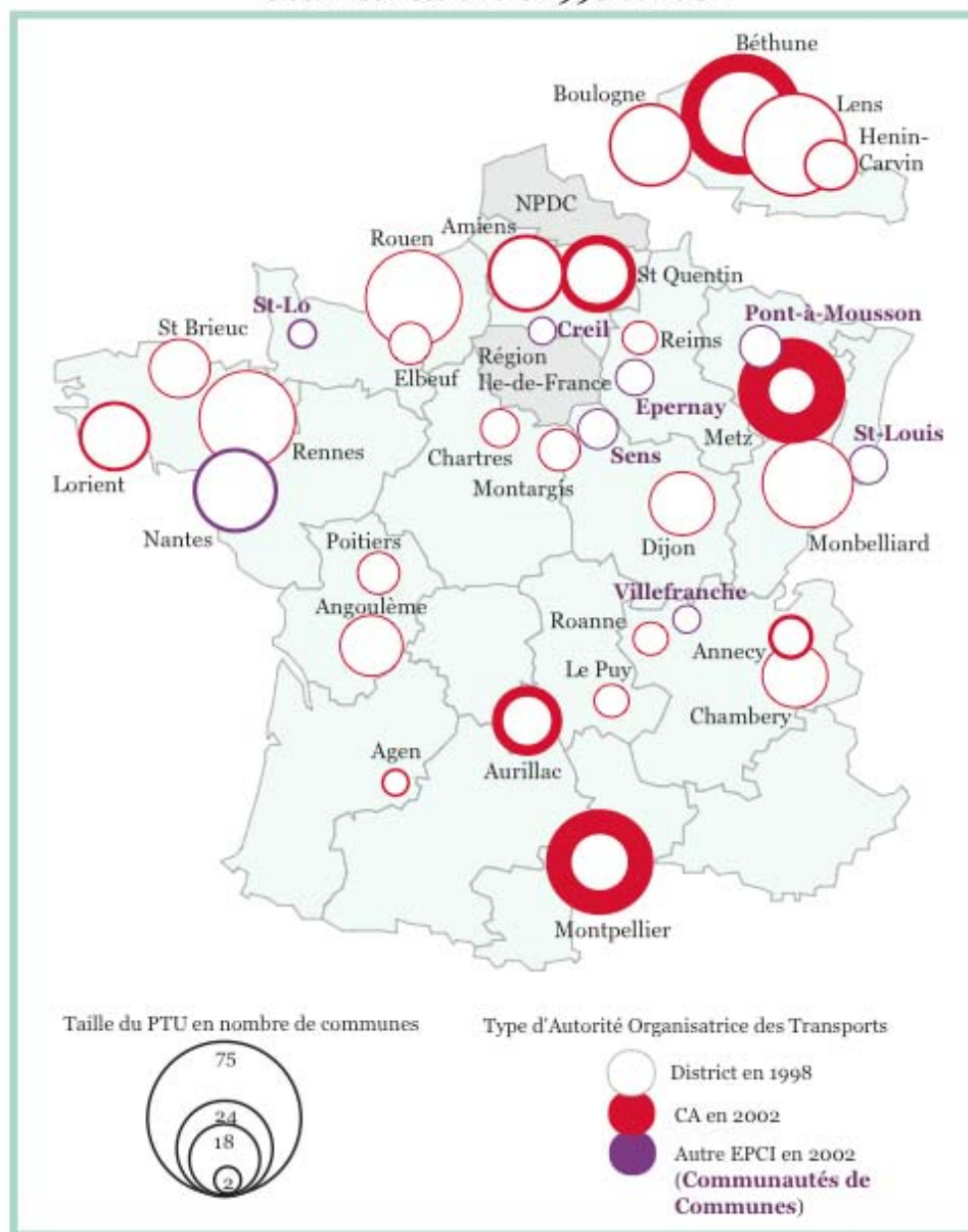
La carte 4 présente toutes les communautés d'agglomération assumant la compétence transports publics en 2002. La couleur des cercles de la carte correspond toujours aux statuts, mais on introduit l'idée d'une quantification : plus la couleur est foncée, plus la forme juridique antérieure à la communauté d'agglomération était intégrée. La taille des cercles correspond à l'évolution des périmètres de transport en nombre de communes entre 1998 et 2002.

On peut se demander s'il existe une corrélation entre l'extension des périmètres et le niveau d'intégration des statuts antérieurs aux communautés d'agglomération. Cette carte nous permet de répondre à la question sans ambiguïté : on remarque que moins le statut en 1998 était intégré, plus l'augmentation du nombre de communes est importante. L'impression qu'il y a une forme de « rattrapage » des formes antérieurement peu intégrées semble justifiée à la lecture du document.

---

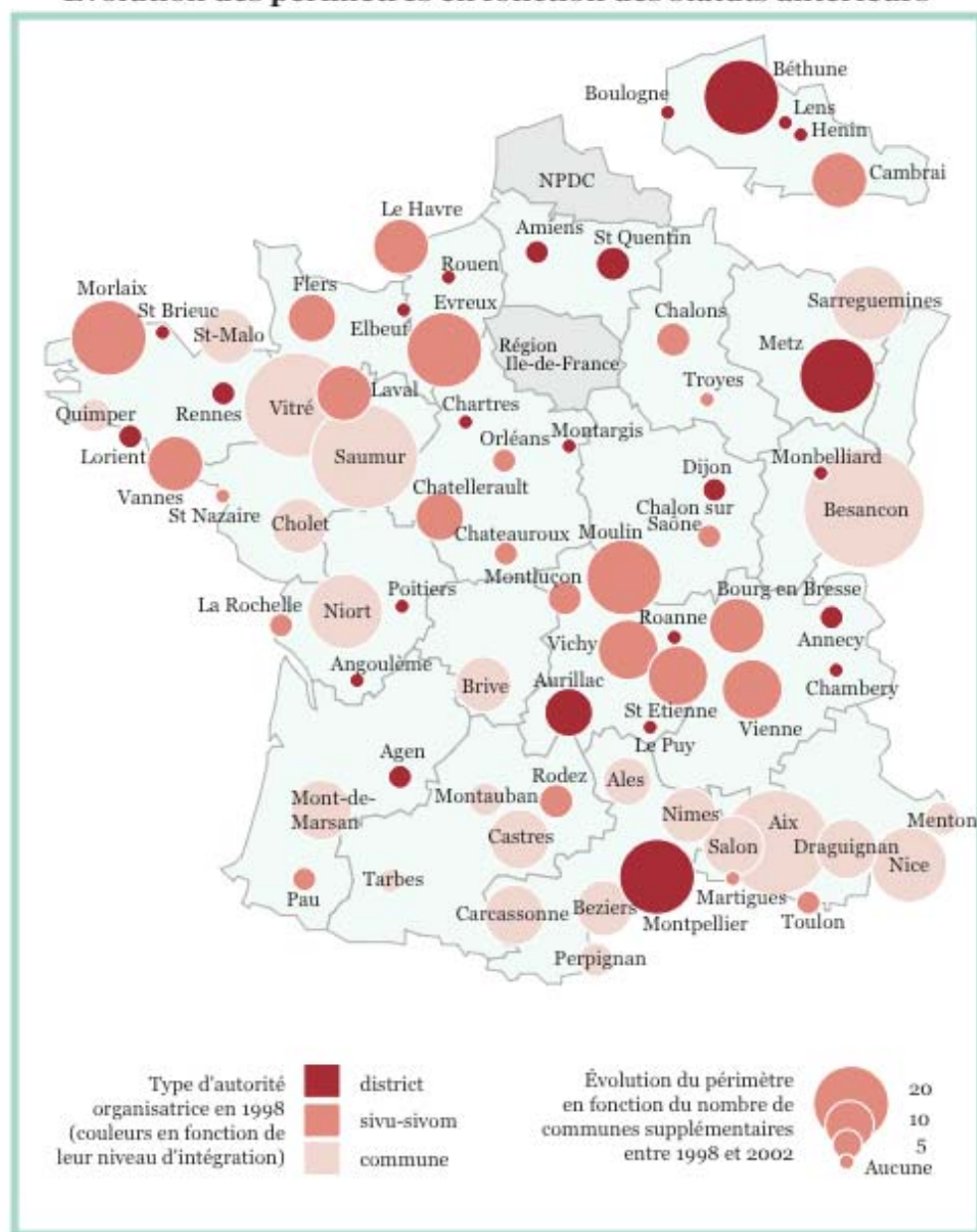
<sup>25</sup> G.Baudelle, « La géographie et l'objet intercommunal », in R.Le Saout, « L'intercommunalité, Logiques nationales et enjeux locaux », Presse Universitaire de Rennes, 1997

### Évolution du statut juridique et des périmètres des Districts entre 1998 et 2002



© Richer, 2004

### Les Communautés d'Agglomération en 2002 : Évolution des périmètres en fonction des statuts antérieurs



© Richer, 2004

À l'inverse, comme nous l'avons constaté avec la carte des Districts, plus la forme précédant la communautés d'agglomération était intégrée, moins le changement de statut provoque une redéfinition du périmètre : les anciens districts sont discrets sur la carte, puisque l'évolution du périmètre en fonction du nombre de communes est quasi nulle. On confirme l'une des remarques formulées pour les districts : lorsque les statuts sont déjà intégrés, les périmètres, bien définis, restent stables.

Les communautés d'agglomérations couvrent aujourd'hui de manière homogène l'ensemble du territoire national. Ces structures sont majoritairement marquées par une logique d'extension des périmètres qui traduit davantage une construction de « territoires de pouvoirs » qu'une dynamique propre aux transports publics.

*(v) Évolution des syndicats mixtes de transports*

Les Syndicats Mixtes, dont la formule juridique a été créée en 1955, ont été réactualisés dans le champ des transports urbains par la loi SRU, qui les a dotés d'un statut spécifique. Le nouveau dispositif législatif vise à encourager la coopération de plusieurs autorités organisatrices de transports afin de favoriser la mise en œuvre de politiques intermodales.

L'article 111 de la loi SRU indique que « deux ou plusieurs autorités organisatrices de transport peuvent s'associer au sein d'un syndicat mixte de transport afin de coordonner les services qu'elles organisent. Il peut à ce titre assurer, en lieu et place de ses membres, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport »<sup>26</sup>. Le commentaire de la loi dans l'annexe du 18 janvier 2001 précise : « les dispositions de cette section<sup>27</sup> tendent principalement à encourager la coopération entre les autorités chargées de l'organisation des transports urbains, départementaux et régionaux et la coordination de leurs réseaux de transports, en favorisant la création de syndicats mixtes de transport ». Le premier élément important relatif à la création de syndicat mixte de type SRU est la coopération de plusieurs autorités organisatrices de transport aux compétences complémentaires. Par extrapolation, l'ambition est d'articuler les services transport hétérogènes des autorités organisatrices intercommunales (les réseaux urbains), départementales (le réseau de cars interurbains) et régionales (le réseau ferré). Pour J.M. Offner, « c'est pour l'essentiel, le traitement des déplacements dans l'espace périurbain qui est visé, espace laissé en jachère institutionnelle par les logiques politiques de constitution des intercommunalités »<sup>28</sup>.

Par ailleurs, les syndicats mixtes peuvent « être dotés d'une ressource spécifique permettant en particulier le financement des missions d'intérêt commun »<sup>29</sup>. Le législateur indique que le syndicat « peut prélever un versement destiné au financement des transports en commun dans un espace à dominante urbaine d'au moins 50 000 habitants ». Les annexes de la loi insistent sur le fait que le versement ne peut être institué qu'à l'intérieur d'un « espace à dominante urbaine », c'est-à-dire « par référence aux pratiques de mobilité quotidienne et non à la continuité du bâti ». Il y a donc une recherche de pertinence territoriale.

Le GART<sup>30</sup> précise que le minimum requis par la loi pour créer un syndicat mixte SRU et percevoir le versement de transport additionnel est constitué par trois éléments : le syndicat

---

<sup>26</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (texte complet disponible sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)).

<sup>27</sup> Il s'agit de la section 2 - dispositions relatives à la coopération entre autorités organisatrices de transport.

<sup>28</sup> Offner J.-M., « Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires », Annuaire 2002 des collectivités locales, 2002.

<sup>29</sup> Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, *ibid*.

<sup>30</sup> « Les syndicats mixtes, outils d'une nouvelle coopération », Lettre du GART, mai 2002 ; disponible sur [www.gart.org](http://www.gart.org)



doit prendre en charge la coordination des services de transports, la mise en place d'une communauté tarifaire de titres uniques ou unifiés et l'organisation d'un système d'information multimodal à l'intention des usagers. En assumant ces trois compétences, le syndicat mixte peut se réclamer conforme à la loi SRU. Secondairement, les autorités organisatrices peuvent aussi déléguer au syndicat l'organisation de services réguliers ou à la demande ou la gestion d'infrastructures de transports. Cependant, cette possibilité n'est pas un objectif prioritaire pour la loi qui n'en fait pas un critère pour être assimilé à un syndicat mixte SRU. Daniel Delaveau<sup>31</sup> considère même qu'il « n'est pas opportun que les syndicats mixtes se substituent aux autorités organisatrices ».

La carte 5 présente la répartition spatiale et la composition des syndicats mixtes de transports en 2002. Les statistiques avaient permis d'observer que le nombre des syndicats mixtes de transport étaient en très nette augmentation : on passe de 10 à 31 syndicats mixtes de 1998 à 2004. Cependant, ces formules juridiques ne représentent que 11 % du total des autorités organisatrices en 2002. Du point de vue de la composition des syndicats mixtes en 2002, on note qu'ils n'associent que dans 12 cas sur 31 un échelon géographique supérieur à la commune ou aux EPCI, et qu'il s'agit en l'occurrence du Département.

Il importe d'analyser un peu plus finement l'impact de la loi SRU sur ces évolutions, en établissant une typologie des syndicats mixtes. Trois groupes relativement homogènes ont été distingués : les syndicats mixtes « hérités », les syndicats mixtes « de préservation » et les syndicats mixtes de type SRU (graphique 5).

Les *syndicats mixtes « hérités »* (10 cas sur 31, soit 1/3) sont ceux qui existaient avant la loi SRU. Les syndicats mixtes de Lyon, Lille, Grenoble et Toulouse ont été créés au début des années 1970, et ceux de Caen, Angers, Bayonne et Clermont-Ferrand vers la fin des années 1970<sup>32</sup>. Leurs particularités, outre l'ancienneté, tiennent à deux éléments : leur composition et leur stabilité.

Dans 7 cas sur 10, ces syndicats mixtes associent le Département. Le poids de la principale agglomération départementale, ou des spécificités locales fortes, expliquent l'implication du conseil général dans l'organisation des transports urbains. Dans les années 1970 et 1980, la place du Département était marquée par deux mouvements contradictoires : « le premier tend à exclure le département de l'organisation des transports collectifs urbains qui se met en place sur une base communale ou intercommunale ; le second qui part de fondements communaux ou intercommunaux, cherche au contraire à réintroduire une gestion des transports faisant intervenir le cadre départemental »<sup>33</sup>. Cette seconde dynamique nécessite la constitution des syndicats mixtes associant le Département à une intercommunalité renforcée (souvent de manière autoritaire) dans les grandes agglomérations. Pour comprendre ces phénomènes, on peut reprendre une hypothèse qui avance que « devant les difficultés d'extension géographique des organismes intercommunaux chargés des transports collectifs, Départements et régions se trouveraient de plus en plus impliqués, favorisant ainsi une meilleure adéquation entre territoires institutionnels et territoires fonctionnels des déplacements »<sup>34</sup>. Cette hypothèse ne semble plus être vérifiée aujourd'hui, car l'extension des périmètres de transports urbains, pris dans la mouvance intercommunale récente, n'obéit plus strictement à des logiques de réseau.

---

<sup>31</sup> Président de la commission Intermodalité et 4e vice-président du GART, cité dans la Lettre du GART, mai 2002.

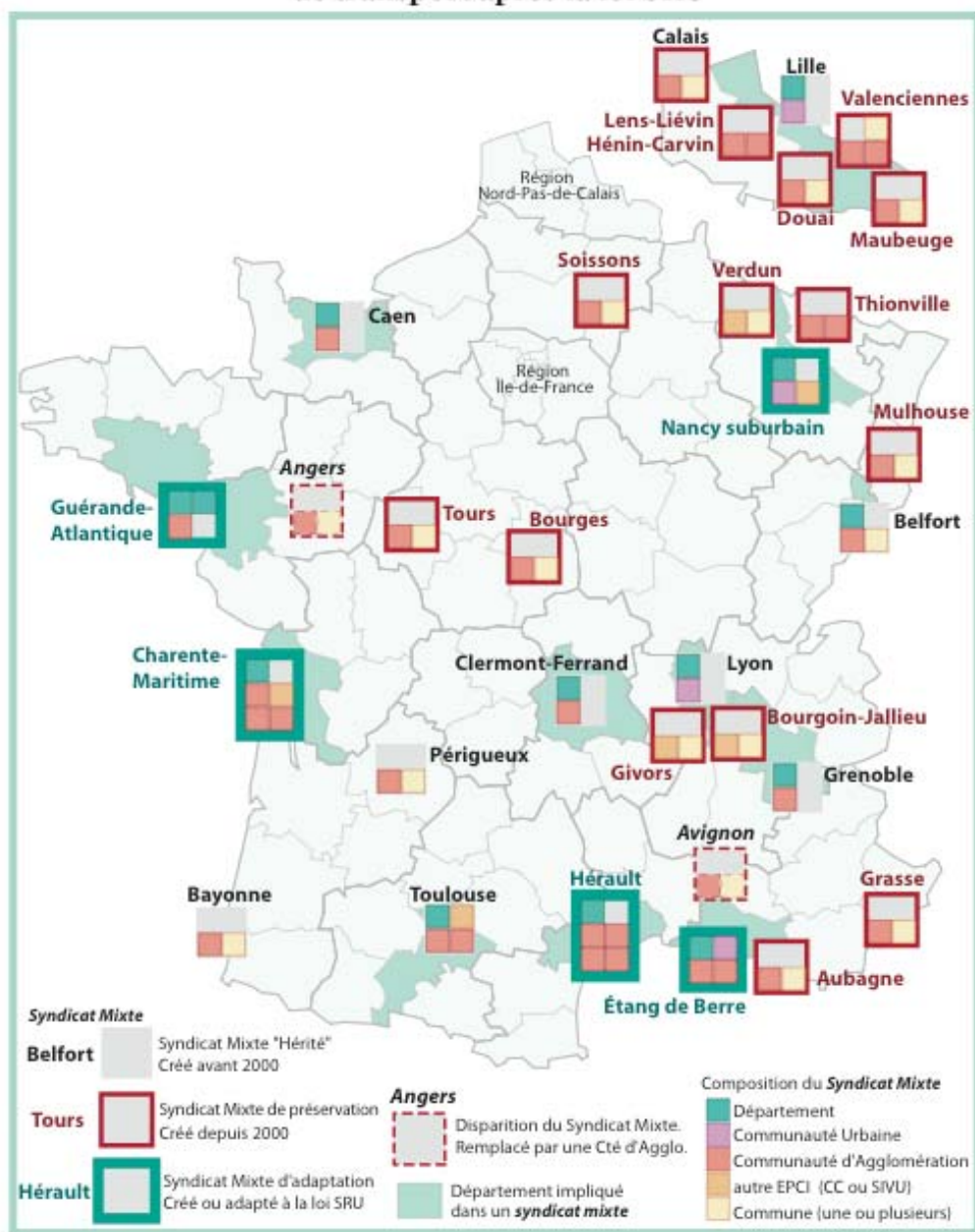
<sup>32</sup> La création du syndicat mixte de Périgueux est plus récente : elle date de la fin des années 1990.

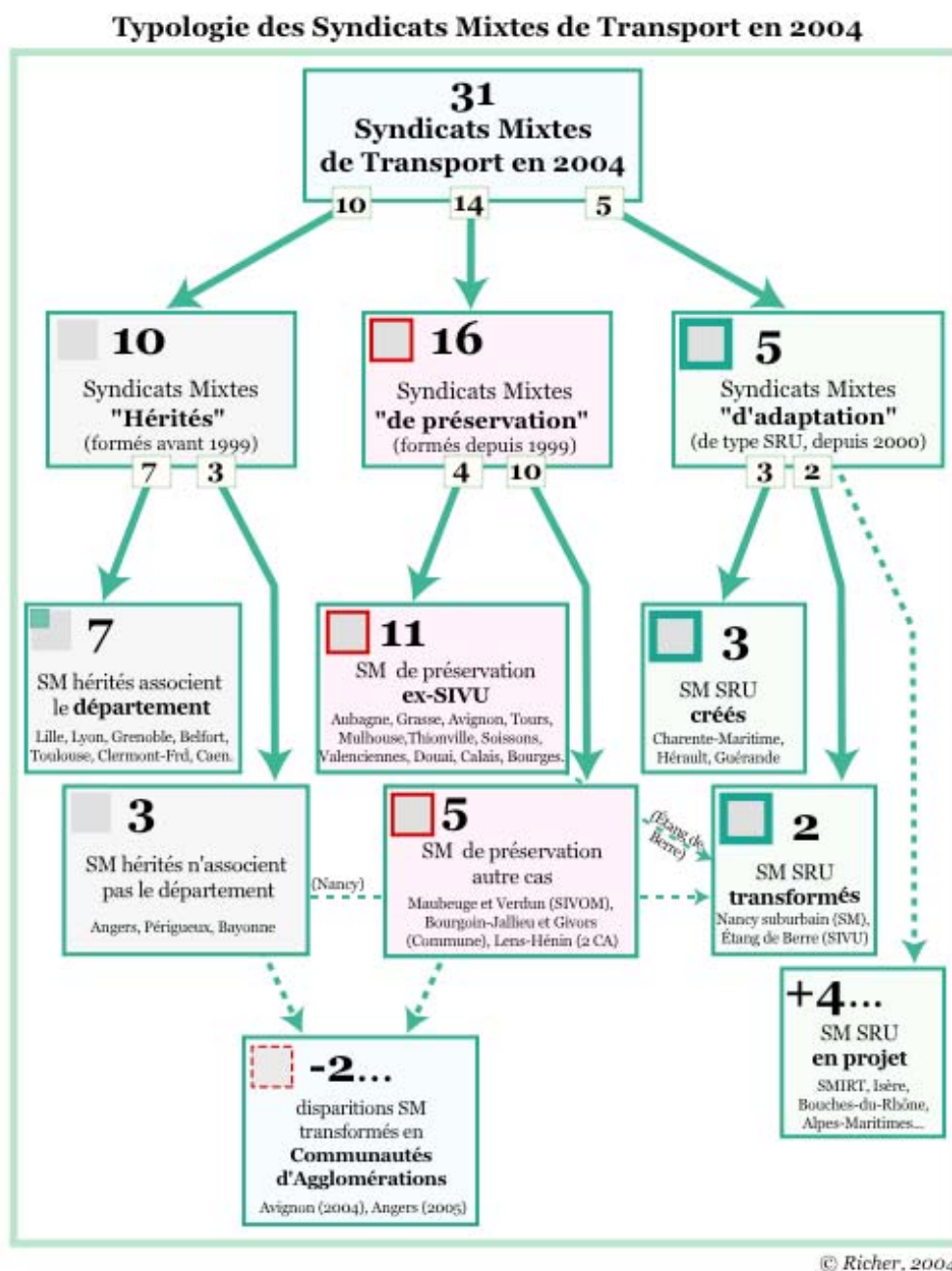
<sup>33</sup> Menerault Ph., 1991, *ibid*.

<sup>34</sup> Ch.Lefevre, Ph.Menerault, « l'évolution des systèmes institutionnels et financiers des transports publics urbains dans les pays industrialisés », *Politiques et Management Public*, vol 7, n°3, sept 1989, pp. 55-75.



### Composition des Syndicats Mixtes de transport après la loi SRU





Plus généralement, aujourd'hui, l'implication du Département ou de la Région n'est plus la règle : devant le nombre de cas où le département est intégré (12 cas en 2004), la majorité (7 cas sur 9) des syndicats mixtes qui associent le département ont été créés bien avant la loi SRU.

La seconde caractéristique des syndicats mixtes « hérités » tient à leur stabilité. Alors que le contexte montre que les périmètres des autorités organisatrices sont marqués par des logiques extensives, il est intéressant de constater que depuis leur création (années 1970), les statuts et les périmètres de ces autorités organisatrices sont restés stables (à l'exception toutefois de Toulouse qui s'est lancée récemment dans une dynamique intégratrice importante). Lille, Lyon, Caen, Bayonne ou Grenoble n'ont ni changé de statut, ni modifié leur périmètre de transport depuis une trentaine d'années.

Les *syndicats mixtes « de préservation »* (16 cas sur 31, soit 1/2) sont ceux qui ont été formés après la loi SRU sans toutefois répondre aux exigences du législateur. C'est le type le plus fréquent puisqu'il englobe la moitié des syndicats mixtes (16 cas sur 31) et 3/4 de syndicats nouvellement créés. Ceux-ci sont qualifiés « de préservation » puisque, comme nous allons l'expliquer, ils ont majoritairement suite à un SIVU (11 cas sur 16) et répondent à l'objectif de préserver l'unité du réseau de transports publics urbains face à la création de communautés d'agglomération qui fragmentent les anciens Périmètres.

D'une manière générale, on observe une vague de créations de syndicats mixtes de structure comparable : ceux-ci ont suite à un SIVU et associent en majorité une (ou deux) communauté(s) d'agglomération(s) et une ou plusieurs commune(s). L'hypothèse que l'on peut soutenir concerne l'utilisation du syndicat mixte pour recomposer un périmètre qui semblait pertinent du point de vue des transports malgré une complexification des mailles institutionnelles compétentes pour la gestion des transports suite aux nouvelles lois.

Effectivement, la nécessité de recourir au syndicat mixte se justifie par l'absence d'entente des diverses entités locales qui n'ont pas pu, ou pas voulu, s'associer au sein d'un seul EPCI. Lorsque plusieurs communautés d'agglomération se créent au sein d'un même périmètre de transport urbain, et parce que ces nouvelles intercommunalités sont dotées de la compétence transport obligatoires, elles délèguent cette compétence à un syndicat mixte de transport dont le périmètre s'adapte aux nouvelles limites des EPCI qu'il englobe. Certaines communautés d'agglomération voient dès lors « le mirage de la globalité disparaître » (J.M. Offner, 2002), ce qui laisse présager une coordination intersectorielle encore imparfaite. Ce constat nous permet d'indiquer, comme le note J.M. Offner, que « s'agissant de transport, la cohérence territoriale (adéquation entre espaces fonctionnels et institutionnels) incite à spécialiser les compétences des gestionnaires de flux ». On peut alors se demander si la pertinence territoriale et la coordination intersectorielle peuvent être encore compatibles ?

Ce type de syndicat, créé à la suite d'une fragmentation institutionnelle constitue donc davantage une réponse locale à la loi Chevènement, qu'une adhésion aux objectifs de coordination des services, de l'information et de la tarification, de la loi Gayssot.

Enfin les *syndicats mixtes « de type SRU »* (5 cas, soit 1/6) sont ceux dont les statuts sont conformes aux prescriptions de la loi, c'est-à-dire adaptés aux objectifs de coordination des services, de l'information et de la tarification. Trois seulement ont été créés après 2000, et deux sont d'anciens syndicats mixtes qui ont été transformés. Jusqu'à présent, seulement cinq groupements de collectivités se sont mis en conformité avec les dispositions de la loi SRU.

Les cinq syndicats mixtes de type SRU ont été créés dans des conditions assez différentes. Ainsi :

- le premier syndicat mixte de type SRU est celui de la communauté tarifaire de Charente-Maritime. Il est doté d'une ressource spécifique (Versement transport additionnel) et s'est fixé 3 missions fondamentales : d'une part, il doit mettre en place un titre de transport unique en Charente-Maritime ; d'autre part, le syndicat tente de développer l'intermodalité autour des grands axes de mobilité du département ; et enfin, il veut être un banquier commun et une centrale d'achat ;
- le département de l'Hérault et les communautés d'agglomération de Montpellier, de Béziers, du Bassin de Thau, de Hérault Méditerranée se sont lancés en 2003 dans un syndicat mixte de type SRU avec mise en place d'un Versement transport additionnel. Le Syndicat Mixte des Transports de l'Hérault (SMITH) propose la « libre circulation » à tous les scolaires sur le territoire du Département ;
- le dernier syndicat mixte des transports de type SRU qui ne fait pas suite à une autorité organisatrice préexistante est celui de Guérande-Atlantique. Mise en place dernièrement, cette structure ambitionne de mettre en place un versement transport additionnel. Ces objectifs, comme les autres syndicats SRU, sont la meilleure complémentarité des modes de transport, une information simplifiée aux usagers et une tarification unique.
- les deux autres syndicats mixtes SRU existant en 2004 ont été adaptés aux nouvelles dispositions législatives. Le Syndicat Mixte des Transports en Commun Suburbains dans la région de Nancy (SMTCSN), substitué au département de Meurthe-et-Moselle s'agissant de la partie suburbaine de certaines lignes, existe depuis 1980 ;
- quant au Syndicat Mixte des Transports de l'Etang de Berre (SMITEB), il a connu plusieurs modifications organisationnelles dans une certaine complexité géo-institutionnelle (ce syndicat couvre ne partie les territoires de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole, des communautés d'agglomérations de Berre-Salon-Durance et du Pays d'Aix) avant de se conformer à la loi SRU.

Les interrogations qui font suite à cette présentation des syndicats mixtes « SRU » portent sur l'échelon territorial moteur des projets. En effet, le Département semble être à l'origine des initiatives les plus ambitieuses (Syndicat Mixte de Charente-Maritime et de l'Hérault). Dans ces cas, l'échelle de coordination n'est pas urbaine mais départementale alors que le législateur avait la volonté d'inciter à faire émerger des espaces à dominante urbaine « cohérents » en référence aux pratiques de mobilité quotidienne. D'autre part, il manque dans tout les cas l'échelon régional qui s'est pourtant vu attribuer, par cette même loi SRU, des compétences nouvelles en matière d'organisation des transports ferrés régionaux.

D'une manière générale, l'adhésion à la loi SRU semble limitée, et les ambitions du législateur en matière de syndicat mixte, rarement atteintes. Le triplement du nombre de syndicats s'explique surtout par la logique « de préservation » liée aux transformations induites par la loi Chevènement. D'ailleurs, ces types de syndicats mixtes se confondent plutôt bien avec les SIVU, si bien que l'on peut penser que la loi Chevènement a engendré une nouvelle forme sectorielle d'autorité organisatrice.

## Conclusion

Les évolutions législatives récentes ont provoqué un bouleversement des structures et des périmètres des autorités organisatrices des transports urbains. Face à la volonté

institutionnelle de renforcer la cohérence territoriale, nous avons mesuré l'ampleur des changements issus de la loi Chevènement en les replaçant dans la perspective des dynamiques intercommunales observées depuis les années 1970.

L'analyse statistique a montré qu'à la suite d'une période marquée par un décalage entre l'inertie des statuts et des périmètres et les volontés de renforcer l'intersectorialité, l'organisation des transports urbains se caractérisait par des transformations à la fois extensives (évolution des PTU) et intensives (intégration des compétences sectorielles).

Dans 3 cas sur 4, il apparaît que l'augmentation du périmètre de transport est la conséquence de la transformation du statut juridique de l'AOTU précédente en communauté d'agglomération. Les nouveaux cadres législatifs semblent avoir permis, en apparence au moins, une évolution des dynamiques territoriales des transports publics urbains, qui apparaissent moins dépendantes de logiques purement sectorielles. L'essor des communautés d'agglomération représenterait dès lors une avancée en matière de mise en cohérence des politiques sectorielles urbaines.

Plusieurs observations semblent toutefois nuancer ce constat. D'une part, certains auteurs montrent que les dispositions de la loi Chevènement incitent à une forte intégration des compétences sectorielles, puisque plus la structure intercommunale est intégrée, plus sa dotation globale de fonctionnement est élevée (Delannoy, Rieu et Pallez, 2004). Par ailleurs, la création de communautés d'agglomération ne s'accompagne pas systématiquement d'une plus grande transversalité, puisque dans certains cas, ces dernières choisissent de déléguer leur compétence transport à un syndicat mixte (cf. syndicats mixtes « de préservation »).

Enfin, la dissociation entre les considérations relatives à l'exercice de la compétence transport et le choix du périmètre des structures intercommunales peut sans doute conduire à une fragilisation, au moins transitoire, de l'organisation des réseaux de transports urbains. En particulier, on peut s'interroger sur les conséquences de l'extension parfois importante des PTU en termes de développement de la desserte et d'augmentation des coûts d'investissement et d'exploitation, qui n'ont probablement pas été totalement anticipées par les collectivités locales.

Ces tendances générales, pour être interprétées, doivent à présent être analysées en relation avec les contextes locaux. C'est l'objet des études de cas réalisées dans les régions urbaines de Rennes, Valenciennes, Saint-Étienne, Caen et Saint-Brieuc entre 2003 et 2004, présentées dans la seconde partie du présent rapport.

## **Deuxième partie**

**Études monographiques de cinq régions urbaines :  
Rennes, Saint-Étienne, Valenciennes, Caen  
et Saint-Brieuc**



## Chapitre 3

### L'agglomération de Rennes

Christophe Guerrinha dos Santos et Séverine Frère

#### Introduction

L'agglomération rennaise est souvent présentée comme un *modèle à suivre* en matière de planification urbaine, c'est là un des aspects qui pourrait la caractériser le mieux. Il est essentiel de prendre en compte les représentations des innovations locales largement positives ou positivées, afin de contextualiser au mieux les dynamiques historiques et spatiales sur lesquelles reposent les politiques urbaines rennaises. Les faits communiqués sur « *Rennes, la bonne élève* »<sup>1</sup> ne délivrent pas forcément une image dissemblante de la réalité mais demandent à être interrogés. Ainsi, trois principaux facteurs structurants de l'agglomération rennaise, présents sur le long terme, sont à souligner.

Le premier est la remarquable mainmise des édiles rennais sur la planification et sur une certaine maîtrise politique de leur territoire. La Bretagne est une région où l'intercommunalité est une réalité quotidienne depuis longtemps. La région figure parmi les plus actives en matière d'intercommunalité avec le Nord-Pas-de-Calais et les autres régions de l'Ouest, Pays de la Loire et Poitou-Charentes, puisqu'en effet plus de 95 % de la population bretonne vit dans une commune intégrée à un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI), soit 15 points de plus que la moyenne nationale<sup>2</sup>. L'ancienneté de la coopération intercommunale et la tradition de la prospective – le premier plan directeur d'urbanisme de Rennes date de 1958 – illustrent le fort degré d'implication des élus rennais dans l'organisation de l'agglomération. C'est l'une des rares à avoir réalisé trois schémas directeurs. Il ne paraît ainsi pas très étonnant qu'à Rennes les élus et techniciens, victimes d'une sorte de *tropisme local*, aient parfois tendance à généraliser les pratiques rennaises en matière de coopération intercommunale et de planification urbaine.

La longévité du leadership politique au sein de la ville-centre est le second élément déterminant. En un demi-siècle Rennes aura eu deux maires, Henri Fréville (1953-1977), du centre-droit, puis Edmond Hervé (depuis 1977), du Parti Socialiste, tous deux universitaires, qui symbolisent la continuité et la légitimité du système politique rennais.

Enfin, le troisième point à souligner concerne la récente croissance démographique et industrielle de l'espace rennais qui a tardé à s'affirmer, comme dans la plupart des villes de l'Ouest de la France. C'est dans les années 1960 que le développement de l'agglomération s'est brusquement accéléré pour placer l'agglomération au statut de quasi-métropole<sup>3</sup> et c'est notamment depuis 1958, avec l'implantation de l'usine Citroën au sud de l'agglomération, que le virage s'est opéré. Devenue un des principaux pôles de croissance dans l'ouest de la France, l'aire urbaine de Rennes est également la troisième de France en matière de croissance démographique, derrière Montpellier (1,88 %) et Toulouse (1,53 %) et devant Nantes (1,10 %). Entre 1990 et 1999, la population de l'aire urbaine de Rennes a augmenté de 58 000 habitants (soit 1,31 % par an) et correspond en 1999 à 18 % de la population bretonne.

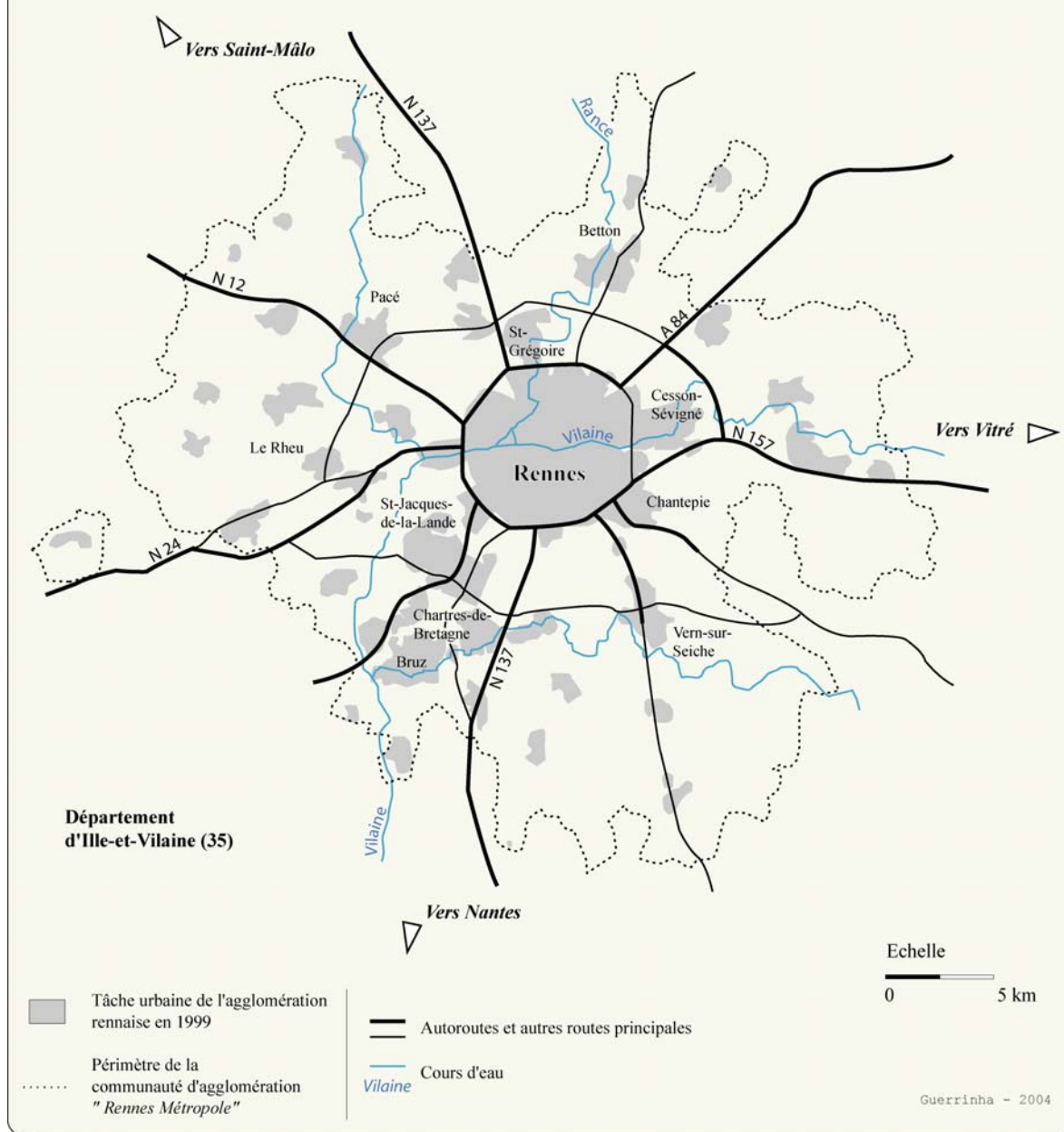
<sup>1</sup> Rieuse, A., 2004, « Rennes la bonne élève », *Le Nouvel Observateur*, semaine du jeudi 18 mars, n°2054.

<sup>2</sup> Insee Bretagne, 2003.

<sup>3</sup> Frémont, A., 2002.



Carte 1 - Sites d'urbanisation dans l'agglomération rennaise

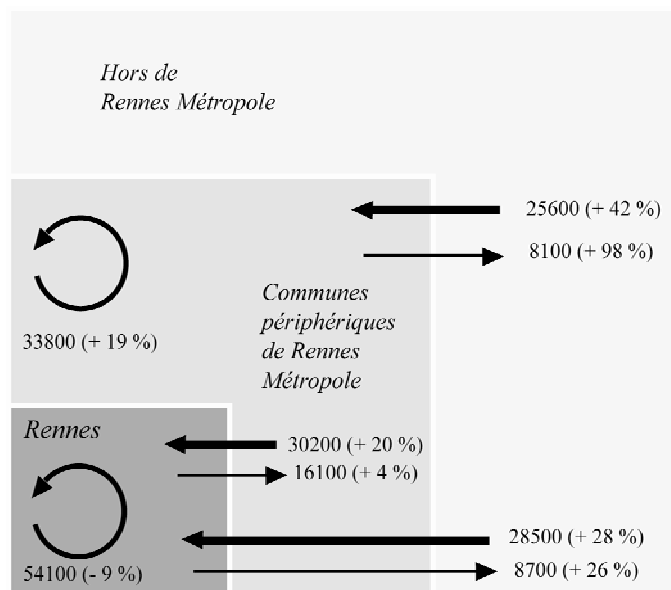


Pour la même période, l'aire urbaine rennaise se classe à la 4ème place en terme d'extension spatiale et du poids de sa couronne périurbaine. Si l'on rapporte la surface de l'aire urbaine à la population, il est intéressant de noter que la couronne périurbaine rennaise est la 4ème de France. L'aire urbaine compte 521 188 habitants dont 272 263 dans le pôle urbain et 248 925 dans la couronne périurbaine. La structuration de l'espace rennais révèle ainsi sa particularité : 47,8% de la population vit dans une commune périurbaine, contre 19% à Nantes et 20 % en moyenne dans les aires urbaines françaises de province<sup>4</sup>. Soit plus de 60% de la population du département d'Ille-et-Vilaine sur moins de 40% de sa superficie<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Riézu, G., 2001.

<sup>5</sup> La population d'Ille-et-Vilaine compte 867 818 habitants en 1999 pour une superficie de 6 775 km<sup>2</sup> (contre 2 536,37 km<sup>2</sup> pour l'aire urbaine de Rennes).

**Les déplacements  
domicile-travail en 1999**  
(comparaison avec 1990)



Sources : Insee Bretagne – 2004

L'organisation de l'agglomération pourrait se représenter caricaturalement à un « *gros atome entouré de multiples petits électrons qui gravitent autour* »<sup>6</sup>. Il est vrai qu'en terme démographique, la ville-centre domine fortement son territoire, ne serait-ce que par sa superficie (5022 ha) puisqu'elle compte environ 212 000 habitants (pour une densité de 4090 habitant au km<sup>2</sup>) alors que la seconde commune en taille de population n'en compte que 15 000 et les autres de 9000 à 3000. La communauté d'agglomération de *Rennes Métropole* compte pour sa part 370 000 habitants sur un territoire équivalent à celui de la communauté urbaine de Lyon mais avec la particularité d'avoir quatre fois moins d'habitants. En terme de déplacements il y a donc un même territoire à desservir mais avec un nombre d'habitants nettement inférieur. Cela prend une signification particulière puisque toutes les communes de la communauté sont reliées à la ville-centre par le réseau de transport collectif urbain et suburbain. L'étendue, la faible densité<sup>7</sup> (205 habitants au km<sup>2</sup> pour le périmètre de l'aire urbaine), la bonne qualité de voirie, etc., font de l'aire urbaine rennaise l'un des plus vastes territoires périurbains de France.

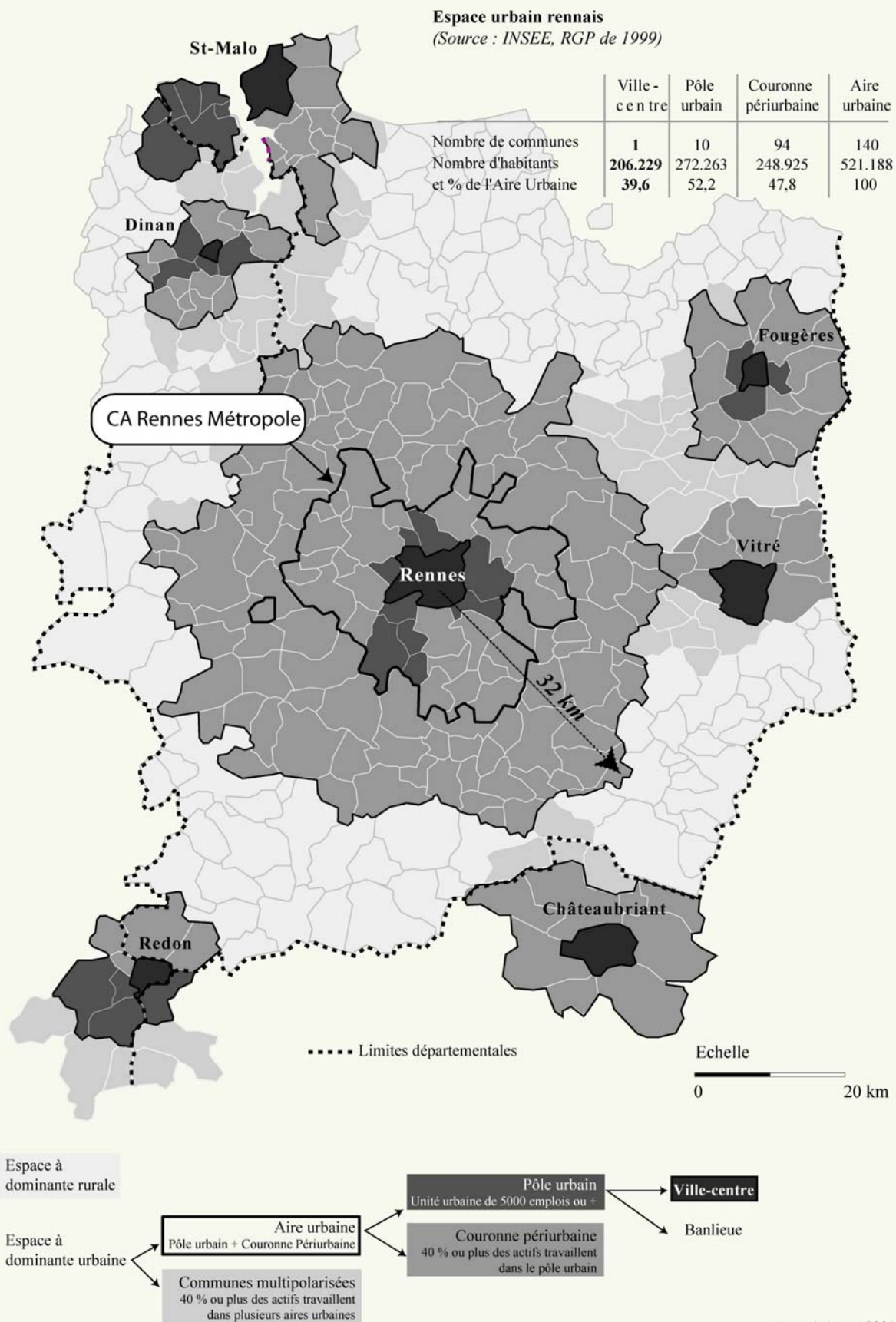
La septième aire urbaine française par sa population compte 140 communes en 1999<sup>8</sup> alors que l'unité urbaine n'en compte que 10. L'agglomération a la caractéristique d'avoir une couronne périurbaine qui représente près de la moitié de la population totale, mais c'est surtout une quasi-absence de *banlieue* qui s'avère être le point le plus marquant. Armel Huet souligne à cet égard que la ville de Rennes avait la particularité dans les années 1950, avant sa phase d'urbanisation contemporaine, d'être située au cœur d'un environnement rural et de ne pas comporter la moindre banlieue, ni même une quelconque commune périphérique urbanisée.

<sup>6</sup> Entretien effectué avec Blache, JF., à Rennes, le 9 juillet 2003

<sup>7</sup> Carte n°2 – Population et densité communales au sein de la communauté d'agglomération de Rennes Métropole

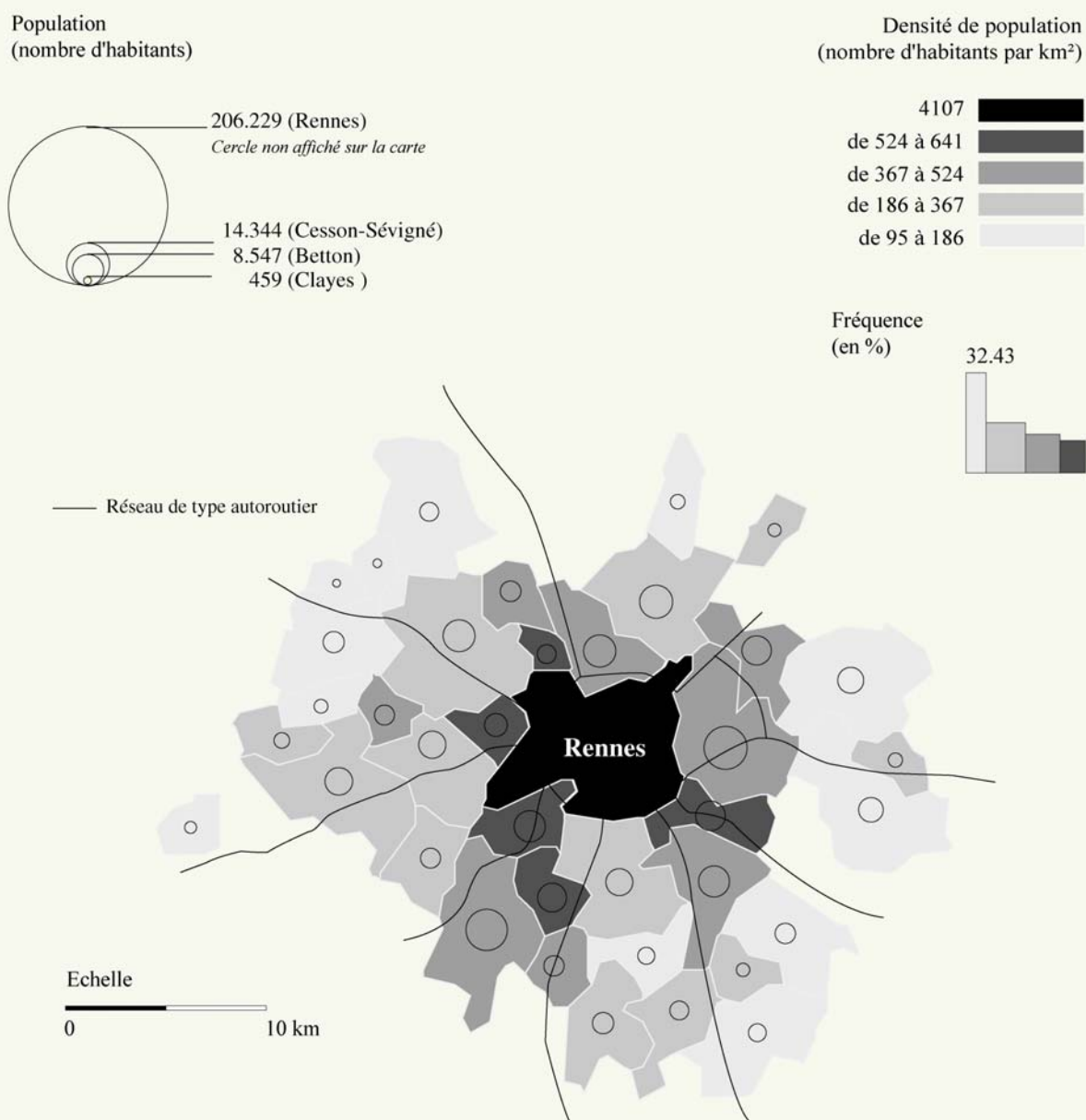
<sup>8</sup> L'aire urbaine de Rennes se composait de 104 communes (430 035 habitants) en 1990 et de 140 communes (521188 habitants) en 1999.

## Carte 2 - Pôles urbains, aires urbaines et espaces à dominante rurale au sein du département d'Ille-et-Vilaine



Guerrinha - 2004

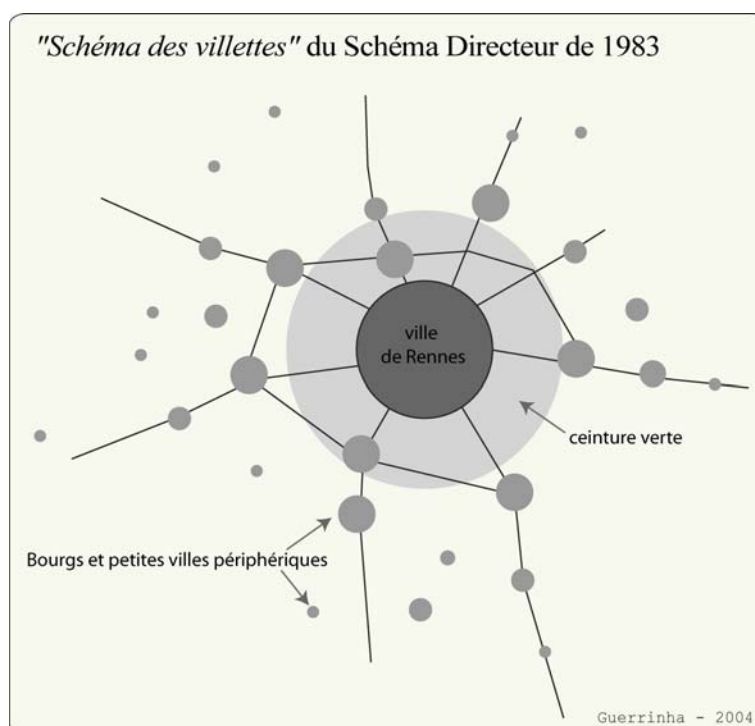
### Carte 3 - Population et densité communales au sein de la Communauté d'agglomération de Rennes Métropole

Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo>

[discrétisation 'Jenks']

Guerrinha - 2004

Ce n'est qu'ensuite et progressivement que s'est constituée une couronne de communes périphériques<sup>9</sup>. Les politiques d'aménagement volontaristes mises en œuvre au sein du District ont ainsi privilégié le renforcement du rôle métropolitain de Rennes et la structuration du développement urbain autour de bourgs secondaires (schéma des villettes). La ville-centre reste largement dominante en terme démographique, économique ou spatial. L'urbanisation de la périphérie de Rennes est constituée par une multitude de petits bourgs organisés de manière polycentrique autour de la ville-centre, séparés de celle-ci par une *ceinture verte* mais reliés à elle par une importante maille routière. Le développement des infrastructures routières a par ailleurs entraîné un important mouvement d'étalement urbain au-delà des limites du schéma directeur. Marc Wiel caractérise à cet égard l'intensité de la périurbanisation de l'agglomération rennaise comme étant assez forte, mais comparativement à des agglomérations de taille similaire cette intensité est nettement supérieure<sup>10</sup>.



Appuyé sur cette configuration spatiale originale – seul un sixième du territoire de la communauté d'agglomération est urbanisé –, le territoire métropolitain se caractérise aujourd'hui par une forte croissance économique et démographique, mais aussi par une importante diffusion de l'habitat facilitée par un réseau routier gratuit, fortement maillé et structuré (réseau en étoile de 9 fois 2 voies). Le *schéma régional d'aménagement du territoire* (SRADT) de la région Bretagne met d'ailleurs en avant le fait que la région soit dotée depuis de nombreuses décennies d'un excellent réseau routier à la fois accessible et gratuit : « [...] plus de 30 ans après la décision historique du CIAT d'octobre 1968, inaugurant le début du Plan Routier Breton, la région est aujourd'hui équipée d'un excellent réseau 2 x 2 voies, gratuit et doté de très nombreux échangeurs qui irriguent de nombreux pôles ruraux et urbains. Ces échangeurs, héritage des années 70-80 et spécificité bretonne, reflètent la

<sup>9</sup> Huet, A., 1994.

<sup>10</sup> L'intensité de la périurbanisation est mesurée en fonction de la proportion d'actifs n'habitant pas dans l'agglomération où ils travaillent (Wiel, 1999).



*dispersion et la profusion des routes secondaires d'intérêt régional et départemental* »<sup>11</sup>. Le phénomène de périurbanisation est ainsi particulièrement marqué en Bretagne : « *la proportion de population habitant en périurbain classe la région au deuxième rang national après la Franche-Comté. On dénombre 421000 "nouveaux urbains" entre 1990 et 1999* ». Plus des trois quarts sont des personnes habitant dans des communes nouvellement incluses dans l'espace à dominante urbaine.

## 1. Les débuts de l'intercommunalité et de la planification urbaine

### 1.1. La création du District de Rennes

Les structures intercommunales existent à Rennes depuis longtemps – notamment en ce qui concerne les domaines touchant à l'économie, la gestion de l'eau ou les ordures ménagères – mais ce n'est qu'à la fin des années soixante que remontent les réels débuts de l'intercommunalité *dite intégrée*. Amenée à déborder de son territoire communal afin de pouvoir mettre en œuvre sa politique de développement économique, la ville-centre pousse l'agglomération à se constituer en District dès 1970. L'implantation et l'organisation de nouvelles activités économiques sont ainsi les principaux enjeux de la constitution de l'intercommunalité et des politiques territoriales :

- L'accueil des activités économiques et scientifiques déconcentrées, notamment les grandes écoles situées sur une zone d'activité intercommunale à Cesson-Sévigné ;
- L'implantation au début des années 1960 des usines Citroën au sein de la commune suburbaine de Chartres-de-Bretagne ;
- La création au cours des années 1980 d'un comité de développement économique et social du Pays de Rennes, le CESPAP puis CODESPAR<sup>12</sup>, regroupant plus d'une centaine de communes du bassin d'emploi rennais. Le périmètre déborde largement celui du District et illustre parfaitement l'importance que les élus attachent au champ de l'économie ;
- Enfin, un autre exemple révélateur pendant la même période est la création d'un complexe communautaire de nouvelles technologies, "Rennes-Atalante", aujourd'hui symbole de la réussite économique rennaise.

L'un des premiers objectifs de la politique communautaire est de hisser Rennes au statut de *métropole économique* française, ce que ne lui permettait pas le contexte intercommunal de l'époque. Michel Philipponneau, géographe et ancien président du District, souligne que les types de syndicats qui préexistaient dans l'agglomération (multiples SIVU et SIVOM)<sup>13</sup> ne permettaient pas à la ville-centre d'exercer véritablement son leadership, ni de récupérer les patentes qui lui échappaient partiellement du fait du transfert des industries rennaises en zone suburbaine<sup>14</sup>. La déconcentration des activités économiques parisiennes révèle aussi la place importante, quoique indirecte, qu'a joué l'État dans la création du District. En premier lieu, parce que les prévisions démographiques nationales prédisaient à l'époque – comme par ailleurs dans toutes les agglomérations françaises – une forte croissance de la population ; et en second lieu, parce que les politiques nationales d'aménagement du territoire prévoyaient de

<sup>11</sup> Région Bretagne, 2002b.

<sup>12</sup> CESPAP : Centre d'études économiques et sociales du Pays de Rennes ; CODESPAR : Comité de développement économique et social pour l'aménagement du bassin d'emploi de Rennes. Cf. section 6.

<sup>13</sup> SIVU : Syndicat à Vocation Unique ; SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple

<sup>14</sup> Philipponneau M., 1976.

nombreuses délocalisations de grandes écoles et de centres de recherche vers certaines agglomérations de province et notamment à Rennes.

C'est tout d'abord Henri Fréville, maire de Rennes, qui propose en 1967 de créer une communauté urbaine. Le projet est rapidement rejeté, parce qu'il est perçu par la majorité des élus comme étant démesuré pour l'agglomération mais aussi comme le reflet d'un certain « *impérialisme rennais* »<sup>15</sup>. Les élus locaux y voient par ailleurs une perte financière immédiate, notamment pour les communes les plus riches. Après plus d'une année de débats, de 1969 à 1970, le préfet propose la constitution d'un district, sorte d'alternative ou plutôt solution de compromis. Se situant à mi-chemin entre une communauté urbaine et un simple SIVOM, ce type de coopération intercommunale a l'avantage de satisfaire la majorité des élus. Plusieurs communes restent toutefois réticentes, du fait de la peur de voir se créer une structure qui ressemblerait à une sorte de *premier pas* vers une communauté urbaine et qui serait *forcément* dominée par la ville-centre. La répartition du nombre de sièges entre les communes est l'un des éléments déterminant de la réussite du projet préfectoral. La ville de Rennes ne dispose que de 40 % des délégués intercommunaux alors qu'elle représente plus des trois-quarts de la population<sup>16</sup>. Elle atténue ainsi certaines réticences exprimées à l'encontre d'une trop grande domination de sa part.

### 1.2. Un périmètre institutionnel difficile à mettre en place

Le choix du périmètre met en avant les nombreuses difficultés et hostilités soulevées par le projet. L'aspect financier est à cet égard celui qui soulève les plus grandes peurs chez les élus, bien plus que celles liées à un éventuel projet d'urbanisme à l'échelle de l'agglomération qui n'est encore qu'à ses prémices (le SDAU de 1974 porté par les services de l'Etat). Les oppositions viennent principalement des communes suburbaines situées sur *la route de Paris* à l'Est de la ville de Rennes, communes les mieux dotées en taxe professionnelle et les plus importantes en terme démographique, comme par exemple Liffré et Servon-sur-Vilaine (qui appartiennent aujourd'hui à la communauté de communes du Pays de Liffré) au nord ou Châteaubourg (communauté d'agglomération de Vitré) et Noyal-sur-Vilaine<sup>17</sup> (ex-communauté d'agglomération de Rennes Métropole) à l'Est. Les négociations avec ces communes ont été les plus difficiles, Noyal-sur-Vilaine très fortement hostile au projet a été intégrée de force, mais d'autres comme Servon-sur-Vilaine ont été laissées en dehors. Le tracé retenu est donc le fruit de tractations politiques entre les services de l'Etat, la ville de Rennes et les communes suburbaines. L'engagement du préfet est déterminant, c'est lui qui pousse la création de la structure intercommunale et fait avancer la négociation.

Pour concrétiser le projet, plus de la moitié – en nombre de communes et en nombre d'habitants – des communes consultées doivent donner leur accord. À l'ouest, les communes sont de sensibilité proches du MRP<sup>18</sup>, liées à Fréville, moins dotées en taxe professionnelle et donc plutôt favorables au projet intercommunal.

---

<sup>15</sup> Phlipponneau, *ibid.*

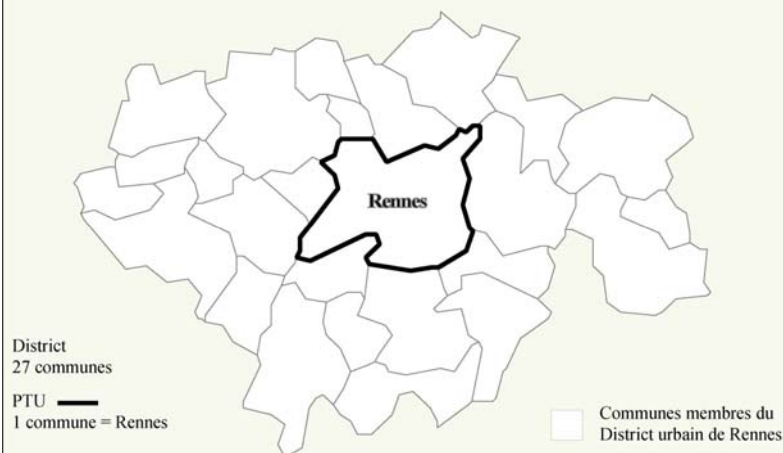
<sup>16</sup> En 1971, Rennes dispose de 78,1 % de la population du District, contre 19,9 % pour les communes suburbaines.

<sup>17</sup> Il est intéressant de noter que cette commune hostile à son intégration dans le District au début des années 1970, a profité de la loi d'exception du 13 août 2004 créée spécifiquement pour la communauté d'agglomération de Montpellier et destinée à autoriser Palavas-les-Flots à quitter la communauté, pour quitter elle aussi la communauté d'agglomération de Rennes Métropole un peu plus de 20 ans après la création du district. Cette commune a depuis intégrée une communauté de communes périphérique très proche au niveau politique de Pierre Méhaignerie, ancien président du conseil général, adversaire politique du maire de Rennes et président de la communauté d'agglomération de Vitré, voisine de celle de Rennes.

<sup>18</sup> MRP : *Mouvement Républicain Populaire*

## Carte 4a - Principales étapes de l'intercommunalité dans l'agglomération rennaise

*Début des années 1970*



### Les débuts de l'organisation spatiale rennaise

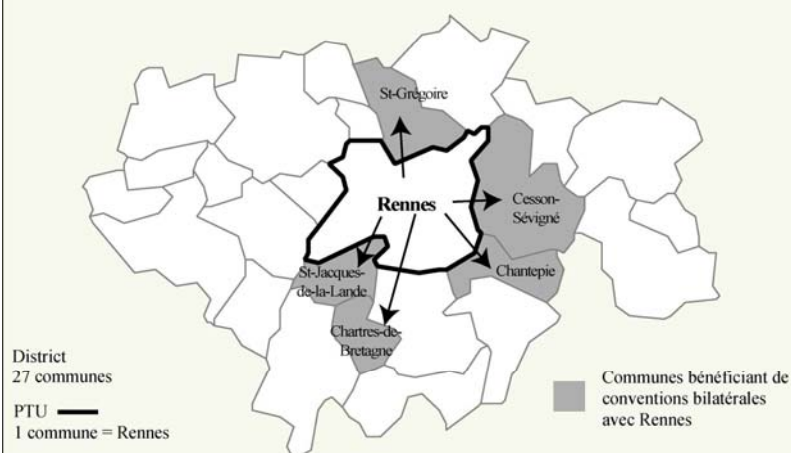
1967 - Rejet du projet de communauté urbaine

1970 - Création du District, sur un périmètre de 27 communes

1972 - Création de l'agence d'urbanisme (AUDIAR)

1974 - Premier SDAU sur le périmètre du District

1972 - Adoption d'un régime en régie intéressée et création de la STAR (Service de Transport de l'Agglomération Rennaise)



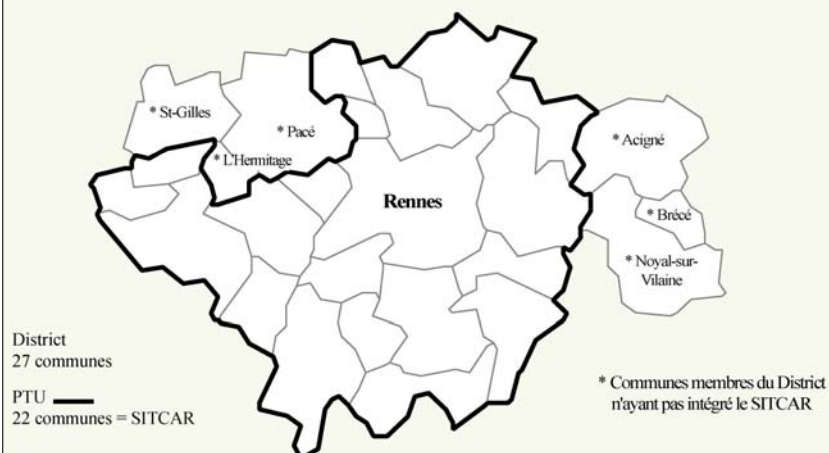
### Développement de conventions bilatérales

1973 - Liaison vers Chartres-de-Bretagne

1974 - Liaison vers Saint-Grégoire et Chantepie

1975 - Liaison vers Cesson-Sévigné

*Début des années 1980*



### Montée des préoccupations liées aux transports collectifs : la création du SITCAR

1977 - Victoire du PS aux élections municipales

1978 - Echec de la districulisation de la compétence transports collectifs

1980 - Création du SITCAR (Syndicat intercommunal des Transports en Commun de l'Agglomération Rennaise), sur un périmètre de 22 communes

Echelle

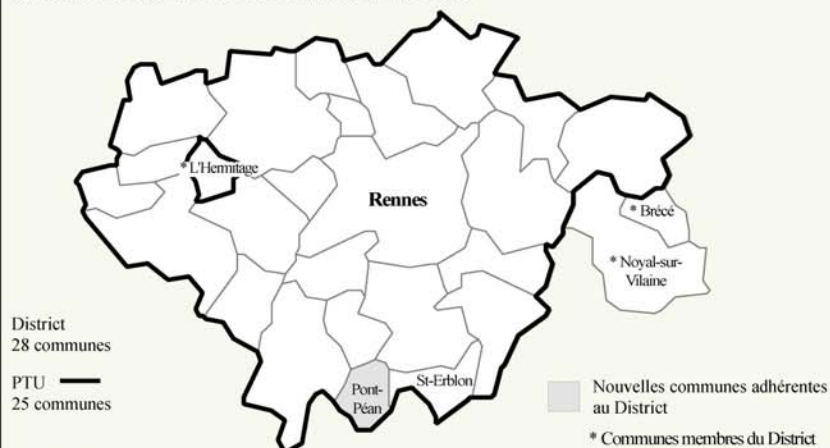
0 10 km

Guerrinha - 2004

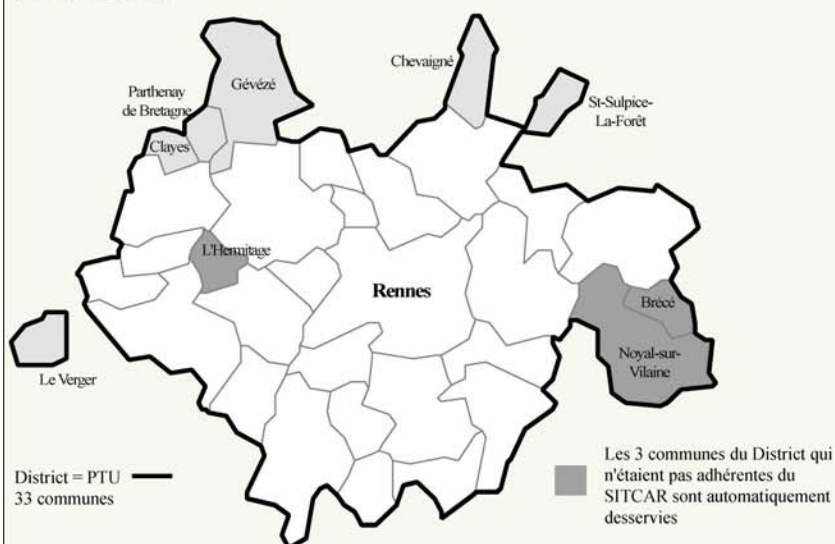


## Carte 4b - Principales étapes de l'intercommunalité (suite)

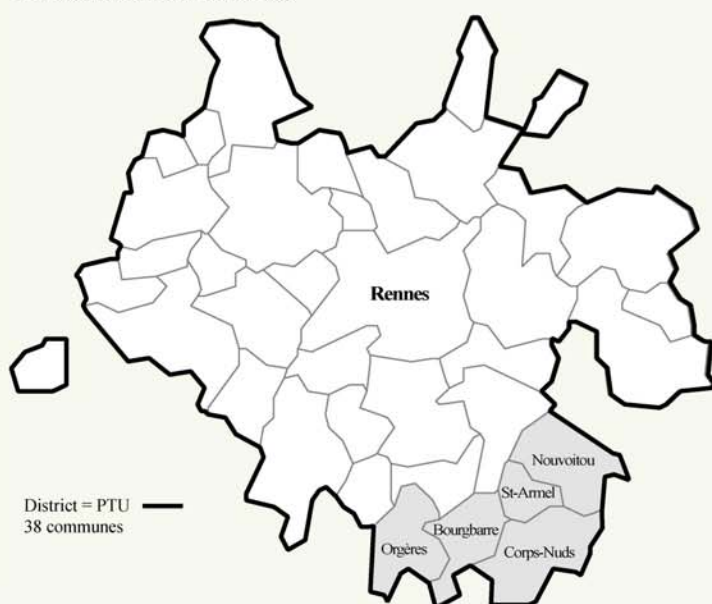
Années 1980 et début des années 1990



Années 1990



Début des années 2000



### Consolidation des intercommunalités et développement de la planification territoriale

1983 - SDAU des villettes

1984 - Lancement de la procédure du PDU LOTI par le SITCAR, la ville de Rennes et la DDE d'Ille-et-Vilaine

1987 - Candidature du SITCAR auprès du ministère des Transports pour réaliser un TCSP

### Extension de l'expertise du District

1991

- Projet d'agglomération "Rennes : vivre en intelligence"
- Adoption de la fiscalité propre

1992

- Districalisation de compétence transports collectifs
- Adoption de la taxe professionnelle communautaire (T.P.U.)
- Création de la SEMTCAR

1994 - Troisième SDAU

1996 - Adoption du PDU LOTI et début des chantiers du Val

### Consolidation de l'intercommunalité centrale, extension de son périmètre et de ses compétences

2000 - Création de la Communauté d'agglomération "Rennes Métropole" qui remplace le District de Rennes

2001 - Adoption du PDU LAURE

2002 - Mise en service de la première ligne de Val

2003 - Projet d'une deuxième ligne de Val

Echelle

0 10 km

Guerrinha - 2004

Par contre, l'hostilité des communes périurbaines à l'est de Rennes se vérifie encore fortement aujourd'hui puisque de nombreuses communes sous l'influence du pôle urbain rennais ou appartenant à la même aire urbaine sont néanmoins intégrées à la communauté d'agglomération voisine de Vitré. Si le District, aujourd'hui devenu communauté d'agglomération, n'a pas initialement eu un périmètre plus large, et surtout s'il a très faiblement évolué ensuite au niveau spatial, c'est que sa création a soulevé de nombreuses hostilités chez les élus de la périphérie. Aujourd'hui encore, le périmètre du Pays de Rennes, est largement amputé d'une partie orientale située sur la route de Paris et fonctionnellement très intégrée au pôle urbain rennais.

### 1.3. L'agence d'urbanisme et le SDAU de 1974

La tâche essentielle donnée au District lors de sa création est celle d'organiser le *territoire* de l'agglomération, mais pas ses *transports*. La disjonction entre l'organisation de ces deux champs d'action des politiques urbaines, tout comme le fait qu'il n'y ait pas de services techniques au sein du District, est une volonté politique de l'époque. Les élus ne souhaitent pas que l'institution intercommunale ressemble à une *pseudo-communauté urbaine* avec tout son florilège de compétences. C'est pour cette raison que le personnel du District est volontairement réduit au minimum. Il n'y a jusque dans les années 1990, excepté les sapeurs-pompiers, qu'une dizaine de personnes travaillant au sein de l'EPCI, dont deux cadres chargés de missions au niveau de l'aménagement du territoire. L'établissement est néanmoins doté dès sa création de compétences stratégiques, puisque l'objectif premier est d'aménager le territoire communautaire afin de moderniser les infrastructures et favoriser le développement économique. La création d'une agence d'urbanisme en 1972, deux ans après celle du District, répond donc en partie à cet objectif.

La création de l'Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise (l'AUDIAR) est certes le fruit de l'évolution législative de 1967<sup>19</sup>, qui oblige les agglomérations à établir un SDAU et les communes à réaliser un *Plan d'Occupation des Sols* (POS), mais elle est aussi le témoin d'une forte volonté politique du District en matière d'aménagement du territoire. L'AUDIAR devient dès sa création en 1972, l'outil technique de l'agglomération responsable de l'élaboration du premier SDAU en collaboration avec les services de l'État.

Ce premier document de planification urbaine est par ailleurs fortement déconsidéré par les acteurs locaux rennais. Il est perçu comme le reflet d'une certaine vision *normalisatrice, planificatrice et techniciste* de l'État, mais aussi comme un outil consistant à déterminer les zones à urbaniser afin d'organiser l'expansion volontariste et le développement économique de l'agglomération. Les traits majeurs sont la continuité de l'habitat, la densification, la création de nouvelles banlieues et de deux villes nouvelles de 80.000 habitants situées sur un axe NE-SO, reliées par une ligne de *Transport en Commun sur Site Propre* (TCSP) : « [...] il sera nécessaire de mettre en place un réseau de transports en commun efficace, bien au delà de l'amélioration du réseau des bus classiques ; une ligne en site propre qui irriguerait le centre de rennes et les extensions préférentielles Sud-Ouest et Nord-Est, et sur laquelle pourraient se greffer des branches plus courtes desservant les quartiers de Rennes [...] ».<sup>20</sup> Même si le SDAU est adopté en 1974 – deux ans après sa mise à l'étude – la majorité des élus y sont hostiles et en particulier les maires des deux communes situées sur la « direction préférentielle » de développement de l'agglomération<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967.

<sup>20</sup> Derrien, A., 2000a.

<sup>21</sup> Phlipponneau M., 2001, p. 19

Le refus de la vision urbaine décrite par le SDAU devient alors la base de la politique d'opposition socialiste lors des élections municipales de 1977. Les communes qui étaient déjà rentrées par la force dans le District se voient imposer de surcroît un document de planification urbaine qui va à l'encontre de leurs visions territoriales. Le désir d'un autre type d'urbanisme, l'absence de moyens techniques et des perspectives démographiques erronées<sup>22</sup> conduisent la future équipe municipale et intercommunale à remettre en cause le document. Dès l'arrivée à la mairie de Rennes d'Edmond Hervé et au District de Michel Phlipponneau, le SDAU est immédiatement mis en révision.

## 2. L'historique des transports collectifs

### 2.1. De la création des transports collectifs à la disparition des tramways électriques

C'est à partir de l'année 1897 que circulent à Rennes les premiers tramways électriques urbains ainsi que les tramways à vapeur (et à voie métrique) dont l'objectif est de relier les principales villes du département entre elles. Ces derniers sont gérés par la Compagnie des Transports d'Ille-et-Vilaine (TIV) qui compte plus de 300 kilomètres de voie en 1908 et plus de 500 en 1923 ; près de 58 locomotives sont nécessaires pour exploiter entièrement le réseau. Ces chiffres en font alors le plus grand réseau départemental de France<sup>23</sup>. Les tramways électriques sont envisagés dès 1876 par le conseil municipal de Rennes afin de relier la gare, construite 20 ans auparavant, aux principales artères de la ville et de ses environs.

En 1897, une concession aux risques et périls signée pour 75 ans est accordée à la Compagnie de l'Ouest Electrique (COE). Elle gère à l'apogée de son fonctionnement un parc de 22 tramways sur plus de 15 km de lignes.<sup>24</sup> L'axe de la première ligne intercommunale de tramway électrique (la ligne interurbaine n°1), qui voit le jour en 1907 et relie la ville de Rennes à celle de Cesson-Sévigné, est aujourd'hui encore le support du principal axe d'autobus. "L'axe est-ouest" fonctionnant actuellement sur site propre, circule à l'emplacement des anciennes voies de ce premier tramway interurbain.

De nouveaux itinéraires en autobus urbains, à gazogène pour les premiers, sont conjointement mis en place entre la COE et la municipalité de Rennes à partir des années 1930. Moins chers et plus maniables, ces derniers sont perçus comme le moyen de desservir des zones moins rentables mais sont aussi la solution face à la lourdeur de fonctionnement des tramways électriques. Les bus urbains sont flexibles, modernes, rapides, plus confortables, etc. Les tramways sont donc progressivement remplacés à partir de 1938. En 1952, les dernières rames, fortement dégradées parce que non entretenues, disparaissent de la circulation.<sup>25</sup>

### 2.2. Le renouveau des transports collectifs

Dans l'histoire plus récente, l'une des premières grandes étapes des transports collectifs rennais est l'expiration en 1972 de la concession pour l'exploitation du réseau de tramways électriques signée 75 ans auparavant. A l'époque de l'avènement de la voiture individuelle le fonctionnement des transports collectifs va en se dégradant, les sociétés exploitantes sont exsangues, le service public est inexistant et le déficit commercial augmente.

---

<sup>22</sup> Alors que l'agglomération compte 270.000 dans les années 1970, les services de l'Etat prévoient environ 600.000 habitants en 2010. Basé sur des prétentions démographiques erronées et également sur le fléchissement de la croissance démographique des années soixante-dix, le SDAU ne tardera pas à se défaire de sa substance.

<sup>23</sup> Société des Transports de l'Agglomération Rennaise et du District de Rennes, 1997, pp : 6-7.

<sup>24</sup> *ibid.*, pp : 12-17.

<sup>25</sup> *ibid.*, pp : 18-23.

La concession est alors remise en cause par la municipalité rennaise qui la rachète et reprend également en main l'organisation globale des transports collectifs urbains. La municipalité met en place une nouvelle convention de service public *en régie intéressée* avec la société exploitante, modifie la tarification, supprime le sectionnement, adopte le ticket horaire, définit de nouvelles lignes (création de lignes fortement déficitaires et d'un réseau de soirée), crée des couloirs bus, achète un matériel roulant plus performant et notamment articulé (le réseau de Rennes aura même le parc d'autobus articulés le plus important de France), instaure le *libre service*, etc. Mais parmi toutes les nouvelles mesures celle qui s'avère l'une des plus importante est l'instauration du Versement transport. Cette taxe sur les entreprises devient l'un des facteurs structurants du développement du réseau et de la construction d'un futur syndicat intercommunal<sup>26</sup> parce qu'elle permet de concrétiser une forte volonté politique envers les transports collectifs urbains. Néanmoins, bien que dans de nombreuses agglomérations le versement transport ait été l'initiateur d'un développement de la coopération intercommunale,<sup>27</sup> il n'a, à Rennes, joué qu'un rôle d'incitation financière à l'amélioration de l'offre. Au cours de ces mêmes années, la municipalité rennaise établit également des *conventions bilatérales*, qui permettent aux communes dont le tissu urbain est contigu au sien de bénéficier de lignes de transport en commun. Quatre communes bénéficient de ces conventions (Saint-Grégoire, Cesson-Sévigné, Chantepie et Chartres-de-Bretagne), ce qui permet de ce fait d'étendre le réseau hors des frontières de la ville-centre, même si le *périmètre des transports urbains* (PTU) reste limité à Rennes.

Les années 1970 sont donc aussi celles de la modification de l'organisation institutionnelle des transports collectifs rennais. La mise en place de la nouvelle convention avec la *Compagnie Ouest électrique (COE)* donne naissance en 1972 à la *Société des Transports Urbains Rennais (STUR)* et au **STAR** (*Service de Transports de l'Agglomération Rennaise*), le nom donné en 1972 au réseau exploité par la STUR. La COE disparaît définitivement, au profit entier de la STUR, le 1er janvier 1987. L'exploitation du réseau de transport collectif urbain est donc à partir de 1972 et jusqu'en 2004 déléguée à la STUR. Dans un premier temps par le SITCAR puis par le District et enfin par la communauté d'agglomération. La STUR assure le fonctionnement complet du réseau, c'est-à-dire les lignes de bus urbaines et suburbaines ainsi que la ligne de Val, soit en direct, soit par l'intermédiaire de sociétés sous-traitantes parmi lesquelles on trouve les TAE, TIV<sup>28</sup>, Courriers Bretons ou Transports Jollivet. Le réseau STAR se distingue par la stabilité de l'opérateur chargé de l'exploitation, puisqu'au cours de ces trente dernières années il a simplement toujours été le même. Le réseau est depuis 1972, géré par le même groupe, *successivement appelé Transexel*, puis *Via Transport*, *GTI*, *VIA CARIANE* et enfin aujourd'hui **KEOLIS**.

### 2.3. 1977 et le programme commun de la gauche

La deuxième grande date contemporaine pour les transports collectifs urbains intervient en 1977 lors du changement de majorité municipale et de l'arrivée de l'équipe d'Edmond Hervé aux affaires rennaises. Ce changement intervient après la rédaction en 1972 du *programme*

<sup>26</sup> Suite à la décision d'étendre (loi du 13 juillet 1973) d'étendre le Versement transport pour les autorités organisatrices de transports de plus de 300 000 habitants en 1973 et de plus de 100 000 habitants de 1974.

<sup>27</sup> Des syndicats intercommunaux (SIVOM mais le plus souvent SIVU) ont été créés dans de nombreuses agglomérations afin de palier à un manque d'habitants de la ville-centre. Il était en effet nécessaire que l'autorité organisatrice de transport ait une population minimale afin de pouvoir prélever le versement de transport.

<sup>28</sup> TAE : Transports Armor Express ; TIV : Transports d'Ille-et-Vilaine

*commun d'union de la gauche*<sup>29</sup> qui donne un nouvel élan aux transports collectifs. La gestion et le développement du réseau d'autobus occupent depuis déjà quelques années une place croissante au sein des politiques urbaines, mais ces élections marquent un réel tournant par rapport au contenu qui leur est donné.

La partie consacrée aux transports collectifs du programme électoral de *l'union de la gauche* poursuit ce qui a été initié par la précédente mandature. Il envisage en effet l'amélioration du fonctionnement du réseau au quotidien, mais propose surtout une nouvelle manière d'appréhender la gestion des déplacements en ville : « *le transport public n'a pas qu'une fonction de déplacement. Il peut aussi participer à la structuration d'un secteur urbain. Le transport ne se sépare pas de l'urbanisme, de l'économie d'une façon générale* ». <sup>30</sup> Bien qu'elle soit encore entre les lignes, la gestion des transports urbains à un niveau autre que celui de la ville-centre est alors véritablement abordée. Il est envisagé « [...] *d'étendre l'étude des transports à l'ensemble de l'agglomération rennaise. [...] Nous estimons : - que les liaisons Rennes-communes environnantes ainsi que les liaisons suburbaines elles-mêmes sont amenées à se multiplier dans l'avenir - Qu'il faut développer la solidarité économique et financière des communes constituant l'agglomération rennaise, etc.* » <sup>31</sup>.

L'arrivée de la gauche lors de ces élections municipales donne un rôle accru au transport collectif dans la structuration de l'espace urbain rennais. La nouvelle équipe poursuit la politique de développement du réseau, favorise une nouvelle manière de voir les rapports entre la collectivité et l'exploitant, mais encourage surtout le passage de la gestion du réseau au niveau intercommunal. La montée de ces enjeux à Rennes, en phase avec la politique menée à l'échelle nationale, est ainsi principalement liée à un choix politique. Néanmoins, la mobilisation collective qui caractérise les transports collectifs n'est pas de la même ampleur que celle que suscitent les questions de développement économique ou de maîtrise foncière.

#### 2.4. La création du syndicat intercommunal des transports collectifs (SITCAR)

Le passage de la compétence transport dans le giron intercommunal devient à partir de 1977 une évidence pour les élus rennais. Une commission transport est alors créée afin de choisir la meilleure façon de gérer la compétence au niveau *supra-communal*. Est-il est possible de *districaliser* l'organisation des transports urbains ? Ou au contraire, doit-on créer un SIVU *ad hoc* ? Le dossier est porté par un élu communiste de la ville de Rennes, Christian Benoist, également vice-président du District de 1977 à 1983.

Alors que le partage des positions entre la première et la seconde hypothèse est au départ relativement peu significatif, une cristallisation partisane s'opère rapidement. L'éventualité de l'intégration de la compétence au niveau du District provoque une forte politisation de la question, avec d'un côté le Parti Socialiste au pouvoir dans la ville-centre et favorable à la districalisation ; et de l'autre la préfecture appuyée par la droite désormais dans l'opposition, en faveur du syndicat à vocation unique.

La peur d'élus communaux de tous bords et la position doctrinale du Parti Communiste<sup>32</sup>, fait pencher la balance du côté du SIVU. Ainsi, bien que la majorité de gauche du District soit *a*

---

<sup>29</sup> « Programme commun de gouvernement » entre le PS et le PCF de 1972 : ce texte-fondateur de la politique qu'appliquera l'équipe d'Edmond Hervé, aborde l'ensemble des aspects liés aux transports collectifs pour l'agglomération rennaise.

<sup>30</sup> Extrait tiré du programme commun de 1972, « Le transport public et l'agglomération rennaise », in Normand, J., 2002, pp. 150-153.

<sup>31</sup> Extrait tiré du « Programme électoral du PS lors des municipales de 1977 » in Normand, J., 2002, p.160.

<sup>32</sup> Groupe politique appartenant à la majorité municipale mais défavorable à la districalisation et en général à l'intercommunalité intégrée perçue comme un affaiblissement de l'autonomie des communes.

*priori* pour la districalisation, le renforcement des compétences prévu initialement en 1978 se solde par un demi-échec. Au-delà des réticences à prélever un nouvel impôt auprès des entreprises (en 1976, le taux du versement transport est porté pour la ville de Rennes à 1 %), c'est la crainte de la mise en place d'une intercommunalité centrale trop importante – déjà exprimée lors de la création du District en 1971 – qui fait échouer le projet. La crainte qu'une seule institution gère elle-même les principales compétences de l'agglomération conduit une majorité des élus communaux à se prononcer contre. La majorité qualifiée (deux tiers des communes) n'étant pas atteinte, l'intégration de la compétence transport est finalement rejetée.

Le choix, d'un syndicat à vocation unique est donc fait par défaut. Néanmoins, la majorité des communes ayant voté contre l'intégration de la compétence à l'intérieur du District rejoignent le syndicat afin d'organiser néanmoins les transports urbains de manière intercommunale. Sur les 27 communes du District, 22 intègrent le *Syndicat Intercommunal des Transports Collectifs de l'Agglomération Rennaise* (SITCAR), créé en 1980. Les cinq communes qui refusent d'y adhérer se situent pour la plupart en grande périphérie, sont déjà desservies par le réseau SNCF ou sont réticentes vis-à-vis de l'instauration d'une taxe sur les entreprises situées sur leur territoire. Elles ne voient pas l'intérêt de financer les transports collectifs alors qu'elles possèdent déjà une liaison rapide et gratuite. La mise en place d'un syndicat intercommunal à vocation unique sur un périmètre moindre de celui du District est certes une avancée spectaculaire pour la gestion des déplacements et le développement de la coopération intercommunale dans l'agglomération rennaise, mais pour une partie de la majorité socialiste l'idée est néanmoins que le SITCAR intègre à moyen terme le District.

L'élue communiste ayant porté le dossier du SIVU depuis 1977, Christian Benoist, est écarté de du poste de président du futur syndicat intercommunal des transports, de part la position du parti communiste lors de la tentative de districalisation, mais aussi suite à la prise de conscience du parti socialiste sur l'importance croissante des enjeux liés aux transports collectifs. C'est Jean Normand, élu socialiste à la ville de Rennes et vice-président au développement économique, qui est élu à la présidence du nouveau syndicat. Le futur *M. Métro*<sup>33</sup> sera par ailleurs à la tête des questions transports collectifs au niveau intercommunal jusqu'à la réalisation du métro au début des années 2000.

Les années 1980 sont *l'âge d'or de l'extension du réseau* et de l'affirmation de certains principes fondamentaux valables sur tout le territoire du SITCAR, comme par exemple la tarification horaire et l'abandon du sectionnement. Un ticket est égal à une heure quels que soient les modes utilisés, le nombre de correspondances ou les communes traversées. Les *principes d'unité et d'harmonisation* du territoire syndical sont appliqués dès la création du syndicat. Cette politique *d'homogénéisation du territoire* sera par ailleurs conservée et amplifiée au moment de la districalisation de la compétence en 1992, puis lors de la création de la communauté d'agglomération en 2000. Pendant plus de dix années, le syndicat crée ainsi des nouvelles lignes, augmente fortement la desserte et développe ses services sur l'ensemble du périmètre des transports urbains.

<sup>33</sup> Il fut l'un des principaux acteurs politiques en charge des questions touchant aux transports collectifs au cours des années 1980-2000. Il fut notamment l'élue en charge du dossier VAL.

### 3. Des modèles de développement territorial divergents

#### 3.1. Le schéma directeur de 1983 ou l'affirmation d'un modèle de ville(ttes)

L'un des traits majeurs de l'organisation spatiale de l'agglomération rennaise est lié au fait que sa périphérie ne s'est pas développée en *tâche d'huile* mais plutôt de manière *polycentrique*. Bien que cette configuration spatiale provienne d'un legs historique plus ancien<sup>34</sup>, elle doit néanmoins beaucoup au schéma directeur de 1983 qui jette, avec la création de la *ceinture verte*, les bases d'un système urbain original. Erigé en « *mythe de la planification et de la maîtrise urbaine* »<sup>35</sup>, ce document d'urbanisme marque un tournant majeur et devient la base des politiques urbaines de l'agglomération pendant plus de vingt ans. En se situant à l'opposé du SDAU de 1974 – dont l'orientation principale repose sur le développement linéaire de l'agglomération le long d'un axe sud-ouest/nord-est – celui-ci préconise au contraire, la préservation d'une configuration urbaine originale offrant une proximité entre *ville et campagne*. Il reflète une certaine *peur de la ville* et de la *densité urbaine* qui explique pour beaucoup le rejet du SDAU de 1974, ainsi qu'une volonté de sauvegarder *l'unité de base* que représente la commune où plutôt le village avec son clocher, sa place du marché, de la mairie, etc. Comme le souligne le chercheur du LARES Stéphane Chevrier : « *On s'était demandé dans quelle mesure il n'y pas une volonté de préserver le côté village, et donc une forme de refus de l'urbanité qu'on retrouverait aussi dans les inspirations des lotissements du périurbain [...] J'ai le sentiment qu'en arrière fond il y a cela qui est présent. L'intercommunalité c'est d'abord la commune, la paroisse à l'origine qui se fédère pour ensuite monter un projet en commun avec une certaine orientation. Et bien qu'on soit dans une cité socialiste ça ne change rien à l'affaire ! Je trouve que c'est une matrice, une espèce de référentiel pour parler comme en sciences politiques.* »<sup>36</sup> L'objectif du modèle de 1983, relayé la décennie suivante par le schéma directeur de 1994, est ainsi que chaque commune puisse se développer autour de son centre.

Ce schéma évoque également un certain refus de *l'urbanité*, et prône une intercommunalité qui reposerait d'abord et avant tout sur l'échelon communal, le même échelon qui a été mis à l'écart des discussions et de l'élaboration du schéma de 1974. Dans le même temps, le développement polycentrique en villettes, c'est-à-dire la constitution de centres-bourgs puis de lotissements pavillonnaires autour, modifie le besoin en moyens de transports et écarte *a priori* la nécessité de réaliser un TCSP.

Le rôle de Michel Phipponneau, président du District à partir de 1977, a été déterminant dans la réalisation de ce document. Géographe « régionaliste » fortement impliqué dans les réflexions sur l'aménagement du territoire<sup>37</sup>, il participe à la victoire de la gauche aux élections de 1977, en étayant la critique de « *la politique de massification de la ville de Rennes et de la rénovation bulldozer* »<sup>38</sup>. Selon lui « *Rennes ne doit pas devenir une ville de 250.000 habitants. Mon idée de base est que l'équilibre régional doit être respecté.* »<sup>39</sup> Il a ensuite été l'artisan de la révision du SDAU et de l'élaboration du schéma directeur de 1983 : « *Il y avait une majorité de droite au District, mais j'ai facilement été accepté comme*

<sup>34</sup> L'ère Fréville (1953-1977) est déjà marquée par des actions volontaristes en matière d'aménagement urbain et de foncier, avec l'ambition de créer des « pôles de croissance » (Phipponneau, 2001, p. 12).

<sup>35</sup> Derrien, A., 2000a, *op. cit.*

<sup>36</sup> Entretien effectué avec Chevrier, S., à Rennes, en juillet 2003.

<sup>37</sup> Géographe, Michel Phipponneau fut l'un des artisans du plan routier breton de 1953 au sein du Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons (CELIB). Il fut également fondateur du Club Bretagne et Démocratie et du BREIZ, éléments clés du renouveau socialiste dans l'agglomération rennaise.

<sup>38</sup> Entretien effectué avec Phipponneau, M., à Rennes, le 15 décembre 2003.

<sup>39</sup> *idem*

président parce que la première chose que j'ai indiquée a été la modification du SDAU en fonction du désir des communes suburbaines, parce que j'étais d'accord avec elles pour un modèle différent. Ça s'est bien passé à cause de ça. »<sup>40</sup> Le président du District prône une *dispersion maîtrisée* et s'oppose également à un mode de transports collectifs en site propre, vecteur d'une trop grande densification, voire même d'un « *bourrage urbain* »<sup>41</sup>.

Les principales orientations du schéma directeur de 1983 préconisent :

- Le développement de l'identité et l'autonomie des *bourgs* (la préservation de l'espace rural environnant, l'atténuation de la dépendance par rapport à Rennes, etc.) ;
- La réduction de la mobilité obligée et une meilleure utilisation des différents modes de transports (l'amélioration des transports collectifs et notamment des liaisons intercommunales, le développement des espaces piétonniers et du réseau de pistes cyclables, etc.) ;
- Et la protection ainsi que la mise en valeur de l'espace rural, la moindre consommation de l'espace rural et agricole (constitution de réserves foncières), la préservation de certains principes et notamment celui de la non-continuité urbaine entre les bourgs (un espace vide entre la ville-centre et les communes périphériques).

Ce schéma rejette une densification favorable à une desserte par les transports collectifs pour un développement privilégiant au contraire une organisation multipolaire autour d'une série de *villetes périphériques*. Il illustre la volonté de conforter une morphologie urbaine préexistante mais constitue aussi un choix politique fort de modèle urbain. En s'opposant au SDAU de 1974, « *on a donc changé en 1983 à la fois de majorité politique, de politique de transport et de modèle de ville* ». <sup>42</sup>

### 3.2. Le PDU LOTI, initiateur d'un projet de TCSP

L'idée d'un transport en commun en site propre remonte aux années soixante-dix sous la dernière mandature d'Henri Fréville. Il est à l'époque question de réaliser un tramway mais faute de réel portage politique le projet des services techniques de la ville de Rennes est mort-né et reste confiné au fond des tiroirs municipaux. L'idée d'un TCSP est comme le souligne Jacques Darlot, chargé de mission à l'AUDIAR, également présente au sein du SDAU de 1974. L'axe de transport collectif est alors inscrit à la dernière minute par l'agence d'urbanisme : « *Le TC a été l'objet d'une demande de l'instructeur national du schéma directeur, après l'approbation du schéma au niveau local. On a rajouté, envoyé un document complémentaire improvisé et visé par les élus. C'est lui qui s'est amusé à mettre un petit ruban sur le plan avant qu'il soit signé par le premier ministre. Au moment où on a fait la reproduction du schéma directeur il a fallu voir à Matignon comment ça avait été fait. C'est la seule fois de ma vie que j'ai été à Matignon, c'est pour vérifier ça. On avait un schéma dans lequel on avait un TCSP... pour une partie celui du Val d'aujourd'hui.* »<sup>43</sup> Mais suite au rejet du SDAU auquel il est associé, le TCSP est mis à l'écart pendant une dizaine d'années. Il ne sera ensuite clairement évoqué qu'en 1983 par l'équipe socialiste dans le programme des élections municipales : « *il conviendra d'entreprendre l'étude d'un nouveau mode de transport plus performant que le bus* »<sup>44</sup>. Lancé avec un titre sans ambiguïtés : « *Etudes pour le développement du réseau pour faire un transport en commun en site propre* », c'est

<sup>40</sup> *ibid.*

<sup>41</sup> *ibid.*

<sup>42</sup> Derrien, A., 2000a, *op. cit.*

<sup>43</sup> Entretien effectué avec Darlot, J., à Rennes, le 8 juillet 2003.

<sup>44</sup> Extrait tiré du « Programme électoral du PS lors des municipales de 1983 » in Normand, J., 2002, p.161.



finalement l'élaboration du PDU<sup>45</sup> – entreprise à partir de 1984, soit seulement deux ans après le vote de la LOTI<sup>46</sup> – qui est l'élément déclencheur des études sur un TCSP.

L'élaboration du document est confiée aux bureaux d'études CODRA et SOFRETU (le bureau d'études de la RATP) qui réalisent deux études en parallèle restituées en 1986. La première préconise plutôt une dynamique orientée autour d'un système bus : « *développement des couloirs réservés, restructuration du réseau et mise en service de véhicules guidés, etc.* ». La seconde étude est à l'inverse plutôt favorable à la réalisation d'un TCSP de type tramway. Le système *tout bus* ne permet plus, selon elle, d'effectuer une desserte correcte à cause de l'augmentation inéluctable de la mobilité locale.

La technologie n'est pas uniquement choisie sur des considérations techniques puisqu'au delà de l'amélioration de l'offre de transports, le choix d'une technologie *moderniste* est justifié par des considérations relatives à l'image urbaine. Quelle est en effet la différence entre un bus traditionnel et un bus guidé ? Elle est sûrement majeure en terme technique mais très minime en terme d'image urbaine. La municipalité rennaise affiche certes une priorité envers les transports en commun, mais les effets d'un *système bus* resteraient selon les élus très limités sur la circulation et bien entendu sur la vie quotidienne des rennais. Lors des élections municipales de 1989, les ambitions de l'équipe socialiste sont à cet égard explicites : « [...] *on ne pourra maintenir ou restaurer de bonnes conditions de circulation au centre-ville qu'en continuant d'affirmer la priorité au transport collectif. [...] Mais l'accroissement des flux de circulation est tel que le seul développement du parc de bus ne pourra suffire à éviter l'engorgement des voitures en centre-ville. Il faut mettre en œuvre un nouveau mode de transport collectif plus moderne, plus rapide, plus confortable et non polluant. C'est ce qu'on appelle un "transport collectif en site propre"* ». <sup>47</sup> Le TCSP offre l'avantage de créer un *saut qualitatif* suffisant pour réduire l'utilisation de la voiture, mais il donne aussi la possibilité de concrétiser un projet technique d'une plus grande envergure afin de faire de Rennes une ville conquérante, une métropole européenne dotée de transports urbains modernes et performants.

### 3.3. Le changement du modèle de développement territorial

#### (i) Deux représentations du territoire en conflit ?

La réalisation d'un TCSP dans l'agglomération rennaise fait naître un paradoxe entre deux représentations politiques et territoriales largement différenciées. La volonté de structurer un territoire en densifiant *le long d'un axe de transport en commun en site propre* s'oppose à un *modèle de développement multipolaire* préconisé dans le schéma directeur de 1983. Cette divergence met en avant le problème de la réorientation de la politique urbaine au niveau de la ville-centre et de l'agglomération, puisque l'émergence d'un projet de TCSP dans la vie politique rennaise cristallise les positions entre les principaux acteurs locaux, principalement entre le District porteur du schéma directeur et le SITCAR porteur du projet TCSP. Cette cristallisation annonce surtout un virage sur le plan de l'urbanisation.

À partir de 1985, les deux hommes forts politiques rennais, Edmond Hervé (maire de Rennes et promoteur du projet de TCSP) et Michel Phlipponneau (président du District et également premier adjoint à l'urbanisme du maire de Rennes) se brouillent<sup>48</sup> quant à l'avenir de

---

<sup>45</sup> PDU : Plan de Déplacements Urbains

<sup>46</sup> LOTI : Loi d'Orientations sur les Transports Intérieurs adoptée en 1982.

<sup>47</sup> Extrait tiré du « Programme électoral du PS lors des municipales de 1989 » in Normand, J., 2002, pp.161-162.

<sup>48</sup> Après la victoire du Parti Socialiste aux élections municipales de 1977, l'entente entre les deux hommes forts du parti consiste en un partage politique des tâches. Edmond Hervé devient maire de Rennes et Michel Phlipponneau – de par son expérience dans l'aménagement au niveau national et breton, ainsi que son passé

l'urbanisation. Le président du District s'oppose alors fortement au projet du maire de Rennes, c'est-à-dire au *projet (alors) tramway* qu'il considère comme un outil favorisant un mode d'urbanisation trop dense. Caractérisées par de nombreux tiraillements, les dernières années du mandat de Michel Phlipponneau mettent en exergue les conflits entre le District et le SITCAR mais aussi et surtout la divergence entre deux visions du territoire. Minoritaire, le président du District de 1977 à 1989 est écarté du parti socialiste et de la scène politique rennaise. L'antagonisme que révèle le dossier TCSP – *du fait que la ville de Rennes, le District et le SITCAR ne tirent pas dans le même sens* – fait prendre conscience au maire de la ville-centre de la nécessité de s'impliquer personnellement dans l'institution intercommunale.

(ii) *Le choix du métro automatique léger au détriment du tramway moderne*

Les véritables porteurs du projet transport ne sont pas les élus ou techniciens du SITCAR parce qu'il n'y a pas de leader politique au sein du syndicat, mais aussi parce que le TCSP est avant tout un souhait du maire de Rennes, véritable porteur technique et politique du projet. Jean-François Blache, directeur chargé de la construction du Val affirme ainsi que : « *Le syndicat des transports était un assemblage de plusieurs communes. Rennes avait évidemment plus de moyens que les autres, elle avait une équipe qui depuis 1986 étudiait ce qu'on pouvait faire en terme de transports collectifs.* » Ce sont les services techniques de Rennes qui développent les études concernant ce qui peut être fait en terme d'amélioration de l'offre de transports collectifs – autre que le bus et plutôt en site propre – dans l'agglomération et *principalement* à Rennes, notamment faute de structure technique suffisante au sein du SITCAR.

Les diverses études réalisées au sein du PDU LOTI, de 1984 à 1987, aboutissent à un acte de candidature du SITCAR auprès du ministère des transports afin de réaliser un TCSP de type tramway. C'est la même année que MATRA-TRANSPORT se positionne sur le projet et parvient à convaincre les élus rennais de procéder à des études complémentaires sur l'opportunité du mode Val dans l'agglomération. Mais les élections municipales de 1989 étant proches, le choix de la technologie (tramway ou val) est alors retardé.

Le débat sur le type de TCSP est clairement énoncé dans les programmes électoraux : « *Deux systèmes ont été étudiés par le S.I.T.C.A.R. : le tramway moderne du type Grenoble et le métro automatique léger du type VAL de Lille. Le choix devra être fait en 1989 pour que la mise en œuvre puisse se réaliser dans le cours de notre prochain mandat* ». <sup>49</sup>. Il est à ce titre intéressant de noter que le débat porte moins sur la nécessité ou non de réaliser un TCSP – ce choix a déjà été pris au sein du SITCAR en 1987 – mais plutôt sur une opposition entre les partisans du tramway qui défendent une vision plutôt tournée vers *un aménagement équilibré de l'espace urbain* et les partisans du Val tournés vers une vision plus *moderniste et performante*. Les aspects techniques des deux projets sont approfondis et mis en concurrence par l'organe technique « neutre », parce qu'à l'écart des questions transports collectifs, c'est-à-dire l'agence d'urbanisme. Les avantages et inconvénients des deux modes sont exposés afin que chaque commune puisse se décider sur la technologie à choisir. Sur les 22 communes que compte le SITCAR, 17 se prononceront en faveur du Val.

Pour de nombreux acteurs rennais ce choix est avant tout politique puisque le débat est considéré comme tronqué du fait de la position déclarée du maire de Rennes pour le Val. « *Edmond Hervé et ses partisans se lancent dans une vaste campagne de promotion du Val.*

---

politique au sein du parti socialiste rennais – prend la présidence du District et représente la ville de Rennes au Conseil Régional

<sup>49</sup> Extrait tiré du « Programme électoral du PS lors des municipales de 1989 » in Normand, J., 2002, pp.161-162.

*Celle-ci devient d'autant plus indispensable qu'un mouvement d'opposition se développe au sein de la classe politique locale et de la population. »<sup>50</sup> L'argumentation technique proposée est défavorable à la solution tramway, puisque le TCSP doit passer en souterrain dans la partie centrale de la ville. Le centre historique où doit absolument passer le tramway vient d'être piétonnisé quelques années auparavant (1982-1983) et la municipalité tient à conserver cet espace pour les piétons. « Pour Edmond Hervé, il s'agit non seulement d'un choix de nature technologique, mais aussi d'un souci esthétique afin de ne pas défigurer le centre-ville de Rennes. »<sup>51</sup> D'autre part, le dénivelé topographique au niveau de la gare SNCF pose aussi quelques soucis.*

Le tracé et la manière d'appréhender le passage du mode de transport dans l'espace public rennais ont ainsi pour conséquence logique de surenchérir le coût du tramway vis-à-vis du Val. Le rapport de Matra démontre ainsi que, puisque l'itinéraire du TCSP en centre-ville se doit d'être en souterrain, la surcharge du Val par rapport au tramway n'est que de l'ordre de 20 %.

#### 4. La mise en œuvre du projet VAL : un chamboulement institutionnel et technique

La réalisation du métro automatique léger, opération alors considérable pour l'agglomération rennaise, entraîne un certain nombre de changements importants dans l'organisation technico-politique locale. L'affirmation du leadership intercommunal, la mise en place d'une structure juridique et financière pérenne, la création d'une SEM chargée de construire le VAL et la districalisation de la compétence transport urbain en constituent les traits les plus marquants. Cette réorganisation institutionnelle est envisagée publiquement au sein du programme de la majorité socialiste à partir des élections municipales de 1989. Le rassemblement au sein du District des diverses compétences d'intérêt intercommunal – dont l'organisation des transports collectifs – y est en effet inscrit comme l'un des objectifs majeurs du mandat à venir.

##### 4.1. L'intégration de la compétence transport collectif au sein du District et l'affirmation du leadership intercommunal

La décision d'intégrer la compétence transport collectif au sein du District date du 19 avril 1991 (applicable le 1<sup>er</sup> janvier 1992). Elle n'est a priori pas une chose évidente puisque la création du SITCAR a été réalisée en 1981 par défaut d'intégration de la compétence au sein du District, mais aussi parce que les élus sont satisfaits de la double structure District-SITCAR. Le fait d'avoir un syndicat intercommunal pour le transport et de l'autre un District permet d'avoir une organisation des transports simple et efficace ainsi qu'une intercommunalité généraliste aux compétences circonscrites. Cette configuration a minima fonctionne parfaitement tant que l'idée est de redistribuer du versement transport pour faire fonctionner des lignes de bus. Mais lorsqu'il s'agit de réaliser un TCSP et de surcroît un métro automatique léger, celle-ci est remise en cause car le SITCAR n'a pas les moyens, ni techniques, ni financiers pour porter un tel projet. Le SITCAR n'a pas de ressources propres puisque par définition un syndicat dépend chaque année d'un budget contributif résultant de la délibération de toutes les communes associées. La répartition des charges entre les communes est donc aléatoire. Et il n'est pas concevable pour les élus de réaliser le projet en étant annuellement à la merci du vote de « x » communes.

---

<sup>50</sup> Resse, S., 2003

<sup>51</sup> *ibid.*

Il est alors impératif de donner au projet de transport une structure au financement pérenne afin de supporter un programme budgétaire important et surtout être crédible financièrement auprès des banques. Noël Philippe, directeur général adjoint des services techniques de Rennes Métropole précise à cet égard que « *La compétence a été prise par le District en 1992 parce qu'il y avait un projet de métro qui ne pouvait pas être pris en compte par un syndicat intercommunal aux ressources aléatoires. C'est une structure pérenne qui devait prendre en charge un très gros projet... le syndicat ne pesait pas bien lourd, on n'aurait jamais eu les prêts qu'on a eu... le District est une structure plus pérenne avec la TPU. Tout ça était généré par le besoin de créer une structure plus forte pour commencer le métro* »<sup>52</sup>.

Aux yeux des techniciens et élus rennais se pose également la question du leadership politique puisqu'un projet d'une telle envergure nécessite qu'il soit porté par le principal élu de l'agglomération. « *Le grand changement c'est 1989. [...] Edmond Hervé prend le District alors qu'avant c'était son premier adjoint qui l'était. Là on a désormais la volonté de renforcer le District* »<sup>53</sup> ; « *En 1989, quand Edmond Hervé est devenu président du District, ça a boosté le système !* » ; « *[...] Bien sûr le porteur du projet ça a été Edmond Hervé !* »<sup>54</sup> La districalisation du transport collectif, associée à une implication plus forte du maire de Rennes qui prend la présidence de l'EPCI, donne au projet transport une plus forte crédibilité. La position d'Edmond Hervé est prépondérante, parce que c'est autour de lui que se structurent les principaux réseaux politiques et techniques de l'agglomération.

La prise en main du District par le maire de Rennes après les élections municipales de 1989 participe ainsi à l'élargissement du leadership de la ville-centre vers l'agglomération. Elle donne en effet une nouvelle dimension à la coopération intercommunale : « *[...] Président du district urbain puis de Rennes Métropole depuis 1989, Edmond Hervé a imposé de manière incontestable son leadership sur Rennes et sur l'agglomération* »<sup>55</sup>.

#### 4.2. Taxe Professionnelle Unique et demande croissante de services collectifs en périphérie

La réalisation du projet pose inévitablement de nombreuses difficultés vis-à-vis de sa faisabilité financière, concernant l'autonomie et la capacité financière de l'organisme intercommunal. Le TCSP engage notamment la question d'une recette fiscale propre pour que l'autorité organisatrice puisse notamment emprunter auprès des banques.

La fiscalité propre est adoptée par le District dès 1989 (applicable le 1<sup>er</sup> janvier 1991) mais le véritable tournant s'opère en 1992, une fois la possibilité offerte aux communautés de France de posséder une fiscalité professionnelle communautaire.<sup>56</sup> La même année le District profite de l'occasion et devient ainsi la première communauté à adopter la *Taxe Professionnelle Unique*. En dehors du fait qu'une telle taxe permette de limiter les préjudices de la taxe professionnelle communale et les inégalités économiques entre communes, elle rend surtout possible la mise en œuvre financière du projet sur une base élargie et plus solide.

L'application de la TPU associée à une demande accrue de services collectifs de la part de la population périurbaine, et notamment en termes de transports en commun, favorise à partir de 1992 l'intégration de six nouvelles communes au sein du District. Philippe Tourtelier, maire de la commune suburbaine de *La Chapelle-des-Fougeretz*, vice-président chargé de la

<sup>52</sup> Entretien effectué avec Philippe, N., à Rennes, le 7 juillet 2003.

<sup>53</sup> Entretien effectué avec Givord, L., à Rennes, le 6 mai 2003.

<sup>54</sup> Entretien effectué avec Tourtelier, P., à Rennes, le 7 juillet 2003.

<sup>55</sup> Resse, S., 2003

<sup>56</sup> Cette possibilité est offerte aux communautés de villes et District, à partir du vote de la loi du 6 février 1992 sur « *l'Administration Territoriale de la République* ».

*commission Prospective, aménagement du territoire, environnement et maîtrise foncière à Rennes Métropole et également président du Pays de Rennes, explique à cet égard « qu'à partir du moment où il y avait la TPU, le District qui était jusqu'ici un repoussoir, redevenait attractif. J'ai participé à des réunions dans les premières communes qui nous ont rejoint et la grosse question était du genre : "on est une petite commune, on ne va plus pouvoir avoir droit au chapitre, on va être noyé, etc." Ils avaient très peur ! Mais le côté positif c'est qu'elles avaient 350.000 francs de plus à leur budget, et les transports en commun. Maintenant si vous leur demandez de partir il n'en est plus question ! »<sup>57</sup> Laurent Givord, directeur de l'AUDIAR souligne également ce point de vue : « Là, Philippe Tourtelier vous dira que c'est par les transports que les habitants ont compris le District. La visualisation du District dans les communes c'est quand les problèmes de transport sont arrivés. Ils se rendent bien compte que les liaisons par les transports en commun sont très importantes pour leurs communes »<sup>58</sup>.*

#### 4.3. La mise en place d'un outil technique : la SEMTCAR

La délégation de la maîtrise d'ouvrage de la construction du Val est confiée, sous le contrôle de l'autorité organisatrice, à un outil *ad hoc* : la SEMTCAR (Société d'Economie Mixte de Transports Collectifs de l'Agglomération Rennaise). C'est l'ancien président du SITCAR Jean Normand, devenu vice-président délégué aux transports du District, qui en devient le président. Dirigée par Jean-François Blache, cadre de la Caisse des Dépôts et Consignations<sup>59</sup>, cette SEM devient le *bras séculier* du District pour tout ce qui concerne la réalisation du métro mais aussi l'organisation des transports en commun dans l'agglomération rennaise. Jacques Darlot, chargé d'études à l'AUDIAR, explique d'ailleurs que : « [...] la SEMTCAR a au départ été mise en place pour gérer le réseau et pour passer du système où le District, l'autorité organisatrice propriétaire du matériel, contracte avec quelqu'un qui fait du savoir-faire. Mais trouvant le système pas complètement satisfaisant, le District a eu l'idée de faire une SEM qui rassemblerait la compétence transport. Et qui serait le bras séculier du District »<sup>60</sup>.

L'objectif des élus est de responsabiliser le successeur du SITCAR afin d'éviter les écueils d'éventuels dérapages financiers. Il est ainsi prévu que la SEMTCAR se voit attribuée la concession de tout le système de transports collectifs. Sophie Resse souligne à cet égard que : « Le District est actionnaire à 55% du capital ; les 45% restant sont dans les mains de la TRANSDEV<sup>61</sup> du Groupe Caisse des Dépôts et Consignations, société exploitante de transport collectif, et de groupes bancaires dont le Crédit Mutuel de Bretagne. Le District cherche ainsi à responsabiliser l'exploitant pour éviter les dérapages financiers. »<sup>62</sup> Jean Normand, l'élus *historique* responsable des transports collectifs dans l'agglomération rennaise, souligne que l'une des premières missions qui était confiée aux responsables de la SEMTCAR : « [...] était de constituer un pool bancaire susceptible d'adhérer à la SEM en voie de constitution et d'assurer le financement d'une concession du type de celle qui réalisait

<sup>57</sup> Entretien effectué avec Tourtelier, P., à Betton, le 7 juillet 2003.

<sup>58</sup> Entretien effectué avec Givord, L., à Rennes, le 6 mai 2003.

<sup>59</sup> Phlipponneau, M., 2001, « Jean-François Blache, ancien directeur de la SEMAEB est mis à la disposition du SITCAR, puis de la SEMTCAR par une filiale de la Caisse des Dépôts, comme directeur général et pense pouvoir rassembler les "capitaux dormants" de gros investisseurs. »

Normand, J., 2002, « Jean François Blache venait à la SEMTCAR avec la société dont il était salarié c'est-à-dire TRANSDEV. C'est ce qui explique le montage juridique mis en place. »

<sup>60</sup> Entretien effectué avec Darlot, J., à Rennes, le 8 juillet 2003.

<sup>61</sup> A l'époque « TRANSCET »

<sup>62</sup> Resse, S., 2003

*la première ligne du Val à Toulouse. [...] la présence de banquiers dans une concession donnait au dossier la crédibilité qui nous semblait lui manquer »<sup>63</sup>.*

La délégation de la maîtrise d'ouvrage puis de l'exploitation du service est effectuée selon un système emboîté : l'autorité organisatrice (le District), délègue la maîtrise d'ouvrage à la SEMTCAR (avec l'appui de la TRANSCET filiale de la Caisse des Dépôts) qui elle-même délègue à un opérateur de transport, la STUR, opérateur du réseau STAR exploité par VIA-GTI, actuel exploitant du réseau. Le District supporte le risque financier, tandis que la SEM élabore les marchés, paie l'entreprise de transport, gère le réseau et construit le métro. Le futur directeur de la SEM avait par ailleurs demandé que la compétence transport collectif soit traitée de cette manière : *« La SEMTCAR était le maître d'ouvrage délégué du District pour la réalisation du métro. J'avais demandé à ce que la maîtrise d'ouvrage soit complète : que nous fassions les marchés, que nous payons les entreprises, etc. une complète responsabilité [...] Jusqu'en 1995 on était seul. [...] Après les élections de 1995 il y a eu un gros ouf parce qu'Hervé a été réélu. A partir de là on a été exploitants de premier rang. C'est nous qui avons le budget et géré le réseau de bus... pas en tant que personnel, parce que c'était celui qui est là aujourd'hui... On avait un contrat du District qui disait grosso modo... on vous donne des enveloppes et avec ça vous gérez... »<sup>64</sup>.*

#### 4.4. La montée en puissance du District urbain

Différents éléments viennent néanmoins bousculer le montage juridique particulier à *trois étages* mis en place initialement, mais aussi la concentration de l'expertise par la seule SEM.

En premier lieu, les opérateurs bancaires censés participer à une concession majoritairement privée effectuent diverses études financières qui montrent que le projet est trop risqué. C'est le premier point de ce dispositif à être rapidement abandonné. Ces derniers, se référant aux déboires connus par les toulousains en la matière, préfèrent se retirer du capital. Ils laissent le District devenir seul responsable. Laurent Givord, directeur de l'AUDIAR nous résume l'évènement : *« Il était prévu une concession mais elle n'a pas été possible, il n'y a donc eu ensuite qu'une délégation de maîtrise d'ouvrage qui a construit le Val »<sup>65</sup>.*

L'intégration de la compétence transports collectifs en 1992, n'a pas véritablement bouleversé la donne au niveau politique puisque Jean Normand, président du SITCAR depuis sa création est reconduit à la tête de la SEM et à la tête de la commission transports collectifs du District. Cette double fonction politique, *à la fois au sein du District mais également au sein de la société en contrat avec l'EPCI*, est remise en cause en 1995. Daniel Delaveau (également élu socialiste) remplace alors Jean Normand à la vice-présidence de la commission transports collectifs du District.<sup>66</sup> Ce dernier reste néanmoins président de la SEMTCAR.

La séparation des pouvoirs initiée au niveau politique entre la SEM et le District se poursuit également au niveau technique. D'un point de vue pratique le transfert de compétence de 1992 n'a pas vraiment entraîné la création de véritables services techniques au sein du District, puisque les services de l'ancien syndicat à vocation unique ont directement été transférés à la SEMTCAR. La *districalisation* change donc faiblement la donne puisque la capacité d'expertise est toujours majoritairement *externalisée*. Néanmoins, sous l'impulsion de Maurice François, directeur général des services du District, le poids de la SEMTCAR est contrebalancé à partir du milieu des années quatre-vingt dix par une reprise en main

<sup>63</sup> Attaquée en justice, la concession a été annulée.

<sup>64</sup> Entretien effectué avec Blache, JF., à Rennes, le 9 juillet 2003.

<sup>65</sup> Entretien effectué avec Givord, L., à Rennes, le 6 mai 2003.

<sup>66</sup> Pinson, G., 2000, p.83

progressive de l'expertise technique de la part du District. Le service transports collectifs se structure et se consolide de manière indépendante,<sup>67</sup> permettant un début de *clarification* de l'activité entre la SEM et l'EPCI, aboutissant ainsi à une séparation des tâches et des pouvoirs.<sup>68</sup>

La normalisation progressive de l'activité entre les deux structures conduit les élus du District à modifier un autre point du montage juridique initial. La convention d'exploitation liant le District à la SEMTCAR depuis 1993 est remise en cause en 1999, comme l'explique Jean Normand, le président de la SEMTCAR : « *Cette société avait la responsabilité de la construction du Val et conservait en outre la maîtrise d'ouvrage déléguée de l'exploitation des bus, interface entre l'autorité organisatrice, le District et le transporteur... l'entreprise VIA-GTI. Ce schéma un peu compliqué serait remis en cause en 1999 pour la partie exploitation.* »<sup>69</sup> Laurent Givord et Jacques Darlot nous le confirment : « *La SEMTCAR avait un autre contrat d'exploitation du réseau qui a été dénoncé par les élus, parce qu'ils avaient une délégation et ensuite ils sous-traitaient à la STUR. Il y eu un nouvel appel d'offre et c'est le groupe qui gérait déjà la STUR, filiale de VIA-GTI, qui a continué à le faire, sans passer par la SEMTCAR... C'est donc relativement plus simple.* » ; « *La SEMTCAR, filiale de la TRANSDEV s'est mis sur les rangs pour être opérateur ! Elle s'est alors retrouvée en concurrence avec l'opérateur précédent qui avait bien l'intention d'être l'opérateur unique. C'est VIA-GTI qui était l'opérateur de la STUR. Ils sont restés parce qu'ils ont gagné le concours au dépend de la SEMTCAR !* »<sup>70</sup>

La superposition juridique et technique complexe où l'équipe de la SEMTCAR (TRANSDEV) s'ajoutait à celui de la STUR (VIA-GTI) est supprimée : la SEMTCAR ne s'occupe désormais plus que de la construction du métro et la STUR de l'exploitation du réseau.

Sous l'action notamment de Maurice François et de Daniel Delaveau, la SEMTCAR voit son rôle se minimiser à partir de 1995, en même temps que le pouvoir politique et technique de l'autorité organisatrice s'affirme. L'exploitation concédée à VIA-GTI en 1999, l'augmentation des effectifs au sein du District, puis la clarification et la séparation des tâches au niveau politique et technique avec la SEMTCAR, sont des signes forts de la montée en puissance de l'expertise de l'EPCI. Gilles Pinson souligne à cet égard que la « [...] *passé d'armes qui a opposé le directeur du District au président et au directeur général de la SEMTCAR et qui a été tranché par le maire au profit du premier, montre que la normalisation du rôle des SEM s'est faite à Rennes comme à Nantes au profit de pôles nouveaux d'expertise : les districts.* »<sup>71</sup> Ainsi, Philippe Tourtelier souligne le fait que

---

<sup>67</sup> Le service transports collectifs du District se compose véritablement, de 1992 à 1997, du directeur général (M. François) et d'un poste d'ingénieur (M. Buatois). A partir de 1997, le District fait passer son équipe d'ingénieurs à trois personnes. Et à partir de la création de la communauté d'agglomération en 2000, le service *Déplacements, Transports Collectifs, Voirie et Infrastructures* se compose d'environ une quinzaine de personnes.

<sup>68</sup> Philippe Tourtelier – président du Pays de Rennes et vice-président à l'aménagement du territoire au District – souligne le rôle joué par le directeur général, « [...] *c'est Maurice François qui équilibrait au niveau technique. Si vous voulez, pour la mise en place du Val vous aviez Jean-François Blache pour la SEM, et Maurice François directeur du District qui faisait le contrepoids sur l'aspect juridique, sécurité, financier, etc. [...] C'est un couple conflictuel mais qui a bien fonctionné...* » (Pinson, G., 2000)

<sup>69</sup> Normand, J., 2002

<sup>70</sup> Entretien effectué avec Darlot, J., à Rennes, le 8 juillet 2003 et avec Givord, L., à Rennes, le 6 mai 2003.

<sup>71</sup> Pinson, G., 2000

« Rennes Métropole commence maintenant à développer un projet global d'expertise technique, mais cela est encore relativement récent »<sup>72</sup>.

Les services techniques de la ville de Rennes subissent également le renforcement de l'expertise des services intercommunaux et voient de manière logique leur rôle se réduire à des questions opérationnelles municipales (circulation, voiries et infrastructures). Souvent en conflit avec les services du District puis de la communauté d'agglomération, les services techniques de la ville de Rennes ont pris une faible part à l'élaboration du métro, et de manière générale aux décisions touchant aux transports collectifs.

#### 4.5. Le projet transport : un outil intercommunal mis en ballottage électoral

Le dossier TCSP a été un élément structurant de la politique des transports collectifs rennais à partir du milieu des années 1980, mais il a aussi été un facteur important dans la dynamique intercommunale. Le projet de Val permet, à travers la mise en place de la TPU et la l'intégration de la compétence transport collectif, de doter le District de moyens d'action plus conséquents, bien que l'intégration des compétences ne soit pas mobilisée dans l'immédiat par la structure communautaire.

Projet important s'il en est en terme intercommunal, la construction du métro est l'un des piliers des élections municipales de 1995. L'objet technique devient même la clé de voûte de la victoire socialiste et cela aussi bien au niveau de la municipalité rennais qu'à celui du District. Suite à une accumulation de difficultés, à savoir la suspension pendant un temps de la subvention nationale allouée au financement du TCSP, les affaires judiciaires du maire de Rennes et les multiples polémiques partisans liées à la réalisation du Val, il est envisagé d'abandonner un projet qui prend du retard et *du plomb dans l'aile*<sup>73</sup>. Le portage politique vacille et les risques d'échec deviennent importants.

Néanmoins, le projet transport peut compter sur l'appui des *élus suburbains du parti socialiste* qui ont soutenu, adopté, puis défendu le Val contre l'avis de leurs populations et conseils municipaux. Compromis pleinement dans le projet TCSP, ces derniers se seraient retrouvés dans une situation politique bien fâcheuse si le projet ne se réalisait pas. Lors de ces élections municipales la situation politique est telle, qu'Edmond Hervé joue son va-tout en demandant directement à la population rennais et également à celle de l'agglomération de choisir : « *les électeurs décideront* ». <sup>74</sup> La proposition du maire de Rennes est très claire, s'il est élu il y aura un métro, par contre s'il ne l'est pas ils devront s'en remettre à l'opposition. La réélection d'Edmond Hervé, en grande partie liée au dossier transport, permet de réaffirmer le leadership politique de l'agglomération, le portage du projet TCSP, mais aussi de ramener le calme au sein de la vie politique locale.

Les critiques sont nombreuses et elles durent jusqu'à la mise en place du Val en 2002. Rennes sera même surnommée *la plus petite ville du monde à avoir un métro !* Ou même la ville ayant *le métro le plus cher du monde par habitant desservi !* Le projet considéré de *Mégalo* par l'opposition, devient rapidement un sujet très politisé. La polémique naît principalement au sujet de la peur que font naître les éventuelles incidences des (grandioses)<sup>75</sup> politiques de transport sur le développement économique du District. Les raisons financières légitiment les principaux désaccords et deviennent le fer de lance de l'opposition contre les politiques d'Edmond Hervé et de ses partisans. Elles permettent à l'opposition d'affirmer le

<sup>72</sup> Entretien effectué avec Tourtelier, P., à Betton, le 7 juillet 2003.

<sup>73</sup> Comme cela fut employé de nombreuses fois dans la presse locale.

<sup>74</sup> Danhaud, F., 1994.

<sup>75</sup> Toujours selon l'opposition.



fait que l'agglomération rennaise n'a pas les moyens de s'offrir un tel équipement, puisque pour le même prix la ville et l'agglomération pourraient s'offrir plusieurs lignes de tramways. Le combat politique – relayé au niveau national par un gouvernement *Balladur* réticent à allouer les subventions – retarde la réalisation du Val de quelques années. Le combat politique se poursuit également aux niveaux régionaux et départementaux, puisque les deux collectivités territoriales ne participent pas au financement du métro : « [...] le Conseil Régional de Bretagne et le Conseil Général d'Ille-et-Villaine refusent de participer, ne voulant pas apporter leur soutien au projet d'Edmond Hervé qui n'appartient pas à leur majorité »<sup>76</sup>. Mais en dehors d'une *non compatibilité* partisane c'est avant tout l'indifférence de ces deux collectivités pour les questions urbaines qui a interdit pendant longtemps toute participation.

## 5. Articulation et contenu des politiques de déplacements

### 5.1. Projet d'agglomération et articulation des politiques urbaines

Jusqu'en 1991, date de l'élaboration du projet d'agglomération, « *Rennes – Vivre en intelligence* », tous les dossiers et réflexions se raccrochent au schéma directeur de 1983. Fondement politique de l'intercommunalité, l'ambition du document est de donner plus de « cohérence » aux politiques sectorielles en les insérant dans une vision d'ensemble, où *l'intérêt communautaire* serait fortement mis en avant. Les débats ayant précédé son élaboration soulignaient déjà la nécessité de penser *l'identité, l'avenir et l'organisation* du territoire à l'échelle de l'agglomération. Cet acte fondateur et pionnier est ainsi utilisé comme un *cadre de référence* pour tous les documents de planification territoriale produits par l'agglomération.

Le projet d'agglomération révèle le déplacement du leadership politique rennais de la ville-centre vers l'agglomération, renforce le sentiment d'appartenance à une même communauté, mais il permet aussi de préparer l'extension des compétences et des services de la structure intercommunale.

Les principaux objectifs du projet d'agglomération de 1991 se déclinent comme suit :

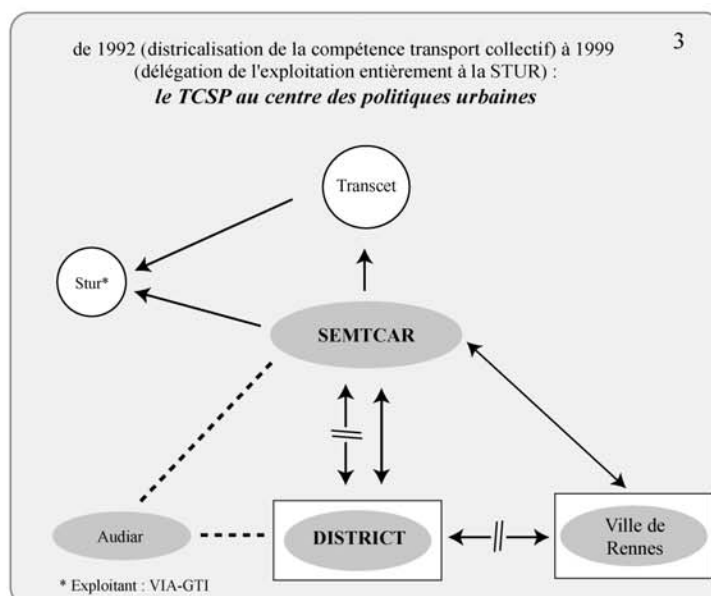
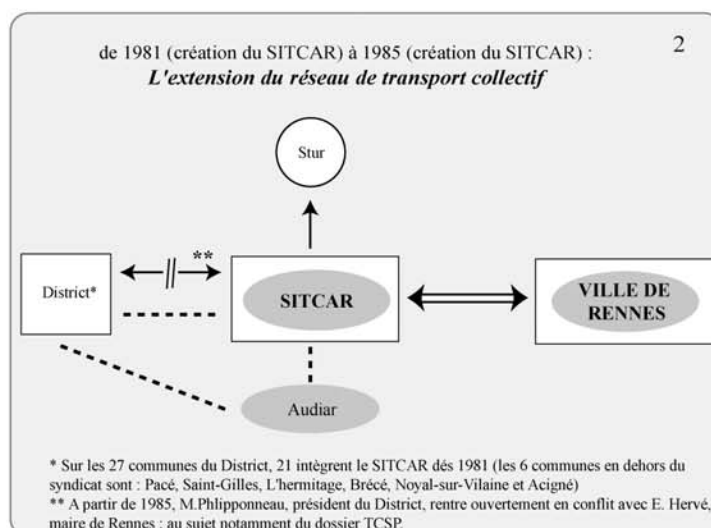
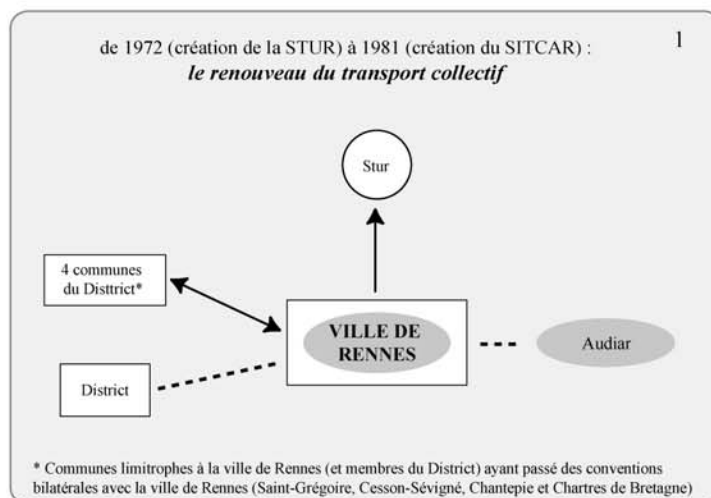
- La coordination du développement urbain grâce à la solidarité financière ;
- Le renforcement des fonctions métropolitaines et technopolitaines ;
- L'urbanisation structurée autour de la ville-centre par le développement et les services ;
- Et la priorité donnée aux transports en commun.

L'instauration de la TPU en 1992 et la réalisation du troisième schéma directeur de 1994, en sont tout simplement les premières traductions spatiales. La TPU illustre la volonté de bâtir une politique commune et de constituer un territoire homogène et communautaire. Le schéma directeur en est la traduction spatiale, en continuité avec le *schéma directeur des villettes* de 1983. Il est à cet égard particulièrement intéressant de percevoir le travail d'articulation qui découle de ce document, devenu depuis l'un des principaux référentiels intercommunaux. Un document politique définit un document technique de premier rang, qui lui-même définit d'autres documents de *rangs inférieurs*, c'est-à-dire que le document d'orientation de politique générale « *Rennes, vivre en intelligence* » est décliné dans le schéma directeur de 1994, qui lui-même est décliné dans le PDU de 1996 ou de 2001, qui sont eux-mêmes déclinés dans le schéma directeur deux roues, etc.

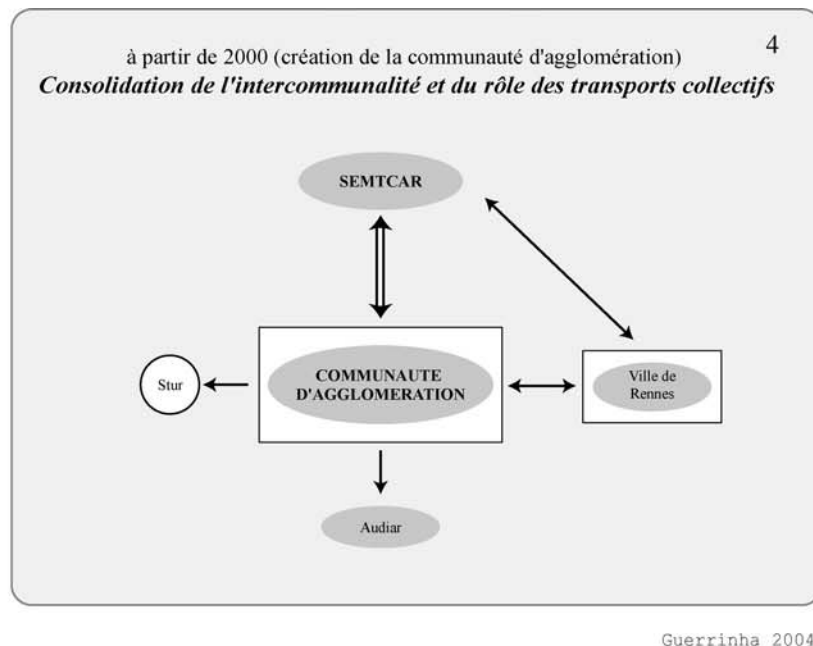
---

<sup>76</sup> Resse, S., 2003

# Le système technico-politique des transports collectifs urbains de l'agglomération rennaise, de 1972 à 2004



Guerrinha 2004



## LES RELATIONS

### Lien formel -----

*Des relations existent mais elles restent faibles*

### Sous-traitance/Contrôle →

*Un acteur confie à un tiers le soin de réaliser des opérations ou procédures pour son compte et selon ses directives*

### Coordination/négociation ↔

*Rassemblement momentané dans le but de réaliser une opération ou une procédure. Les relations entre acteurs ne sont pas forcément consensuelles et les intérêts peuvent être divergents.*

### Convergence d'intérêts ↔

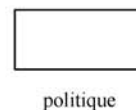
*Les acteurs tendent vers les mêmes objectifs et leurs relations sont plutôt consensuelles, même si les intérêts divergent.*

### Conflit ←||→

*Il y a une rencontre d'éléments et d'objectifs contraires entre les acteurs concernés.  
 Il y a une présence de fortes rivalités (partisanes, institutionnelles...).*  
*Leurs intérêts sont incompatibles.*

## LES ACTEURS

### Fonctions :



### Poids dans le dispositif global :

**IMPORTANT**

faible

Le PDU a ainsi pour base méthodologique un projet politique (le projet d'agglomération et le projet urbain de la ville de Rennes), un projet d'urbanisme (le schéma directeur de 1994), et un projet économique (le plan de développement du Pays de Rennes). Les consignes de travail données aux techniciens pour l'élaboration du PDU précisent qu'il ne doit pas remettre en cause le schéma directeur et plus globalement les documents supérieurs. Il y a du moins en apparence une réelle volonté de lier les politiques urbaines entre elles.

## 5.2. Le PDU au centre d'un emboîtement des procédures de planification ?

### (i) Schémas directeurs et plans de déplacements urbains

Entre les schémas directeurs et les plans de déplacements urbains successifs il n'y a pas la même dynamique collective ni les mêmes enjeux. On peut même noter un écart ou voire une profonde divergence entre les schémas directeurs de 1983 et de 1994 avec les PDU version LOTI et LAURE.<sup>77</sup> Ces documents, parmi les principaux supports de la planification du territoire communautaire, proposent des visions dichotomiques du développement urbain : l'un prône plutôt *un polycentrisme structuré autour d'une ceinture verte* et l'autre la *densité urbaine structurée autour d'un axe de transport collectif*. Cette divergence souligne tout d'abord le fait que ces deux documents ont été réalisés par deux structures différentes. L'élaboration du schéma directeur, du SDAU de 1974 au SCOT du Pays de Rennes aujourd'hui, a toujours été prise en charge par l'agence d'urbanisme. Elle fut d'ailleurs créée à cette occasion. Le schéma directeur de 1994 reprend la philosophie du schéma de 1983 en le modifiant uniquement à la marge.

L'objectif n'est pas de mettre en cohérence le projet de transport collectif et celui d'aménagement de l'espace. La profonde contradiction qui les oppose est consciemment acceptée. Le schéma directeur définit l'occupation du sol, les réserves foncières et les principales infrastructures. Les questions transport collectif, sont comme dans le DVA<sup>78</sup> renvoyées au PDU. Pour résumer, le projet de territoire proposé par les deux documents est antinomique.

Le PDU décline néanmoins, dans le domaine des déplacements, les orientations politiques et techniques prises par ailleurs, c'est-à-dire au niveau du projet d'agglomération puis du schéma directeur. Et même, s'il n'y a pas de véritable originalité à proprement parler dans le document, il a le mérite de synthétiser les enjeux et objectifs des différentes études qui l'ont précédé. Il devient alors comme le souligne Anne Derrien, « *un produit de l'histoire, il ne fait que reprendre un certain nombre de principes, de mesures déjà affirmés dans de précédents documents, qui lui sont bien antérieurs* »<sup>79</sup>.

### (ii) Un outil d'accompagnement du projet métro ?

À Rennes, la réflexion sur les déplacements urbains n'intervient qu'une fois rendus les arbitrages sur le dossier du Val. Le rôle du PDU comme le souligne Gilles Pinson – à l'inverse de celui qu'a pu avoir le schéma directeur – n'a ainsi pas réellement été celui de donner ou renforcer une vision commune, de donner un sens aux efforts menés, de créer un espace de dialogue, ni même de négociation et de prise de conscience de l'imbrication des

<sup>77</sup> LAURE : Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie, dite « loi Lepage ».

<sup>78</sup> DVA : Dossier Voirie d'Agglomération

Comme peut l'être le DVA (réalisé par les services de l'Équipement) uniquement centré sur les infrastructures routières), par rapport au PDU (réalisé par la communauté d'agglomération avec l'appui de la SEMTCAR) uniquement centré sur la thématique transport collectif, les manières de faire l'action publique ou même le choix des orientations sont distincts.

<sup>79</sup> Derrien, A., 2000a, *op. cit.*

intérêts communautaires.<sup>80</sup> Il est à ce sujet intéressant de se questionner sur l'utilité du plan s'il n'y avait pas eu ce projet. Aurait-il eu une raison d'être ou plutôt une autre raison d'être ? La politique des déplacements étant – à la ville de Rennes comme au District – étouffée par le métro, le rôle du PDU n'est-il qu'une simple actualisation d'un document technique déjà existant ? Le rôle du PDU est-il uniquement de montrer que le mode de transport est opératoire ? Les réponses ne sont pas aussi évidentes, puisque le PDU est justement mis à l'étude dans les années 1980 pour réaliser le TCSP.

La quasi-intégralité de la capacité de prospective est capitalisée ou plutôt absorbée par le projet Val, la consistance du plan est donc un peu en dessous de ce qu'on pourrait attendre d'un tel document de planification. L'enjeu étant déjà passé, les questions de mobilité portées par la planification territoriale ne furent donc pas, contrairement à d'autres agglomérations, l'occasion de reposer la question de l'intercommunalité. Le plan ne la construit ou ne la renforce en aucune manière parce que celle-ci était déjà construite et consolidée bien avant lui. L'utilité concrète du document est principalement d'accompagner le grand projet métro.

Le PDU LOTI, bien qu'il ne soit pas approuvé immédiatement, débouche en 1987 sur le choix de la construction d'un transport collectif en site propre. Le reste des études s'est ensuite dispersé dans la nature avant qu'elles ne soient reprises en 1992 au moment où la compétence transport collectif est intégrée au District. Ainsi, lorsque la *Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie* (LAURE) est adoptée en 1996, la procédure PDU LOTI est à Rennes déjà bouclée depuis plus d'un an. La loi arrive au bon moment puisqu'elle permet quelque part de *justifier un projet vivement contesté* au moment crucial du début du chantier.

Les principales orientations du PDU LAURE, mis à l'étude dès 1996, préconisent la construction d'un même et seul réseau. Le risque majeur étant que l'introduction dans la vie des transports publics rennais d'un outil moderne et rapide tel que le Val, ne crée un réseau à deux vitesses. Les objectifs portent de ce fait sur la restructuration de l'offre de transports en commun autour des stations et pôles multimodaux de l'axe structurant du métro. L'essentiel est donc de lier les fortes densités avec les liaisons de transport collectif afin de rentabiliser à minima l'investissement consenti, cela aussi bien pour le corridor de la ligne Val, que pour celui de la ligne en site propre autobus *Est-Ouest* ou encore ceux des principales liaisons en transports collectifs.

Les principales orientations du PDU LAURE approuvé en 2001 préconisent :

- L'affirmation du droit à la mobilité (création d'un réseau spécialisé "Handistar") ;
- La création d'une politique globale des déplacements (notamment avec la SNCF et les bus interurbains du département) ;
- De lier davantage le développement urbain et la politique des déplacements ;
- Le partage de la voirie et la manière dont est pensée l'occupation de l'espace ;
- L'extension du plateau piétonnier du centre-ville ;
- Le développement d'une politique de parking de persuasion et/ou de dissuasion (la politique du stationnement est encore une donnée trop conflictuelle pour qu'elle soit sérieusement abordée en dehors de la thématique des parcs-relais) ;
- Le développement d'une politique tarifaire et billettique moderne ;
- L'amélioration de la qualité environnementale (Plan régional pour la qualité de l'air) ;
- L'affirmation du traitement des espaces de transition entre les zones urbanisées et la campagne.

---

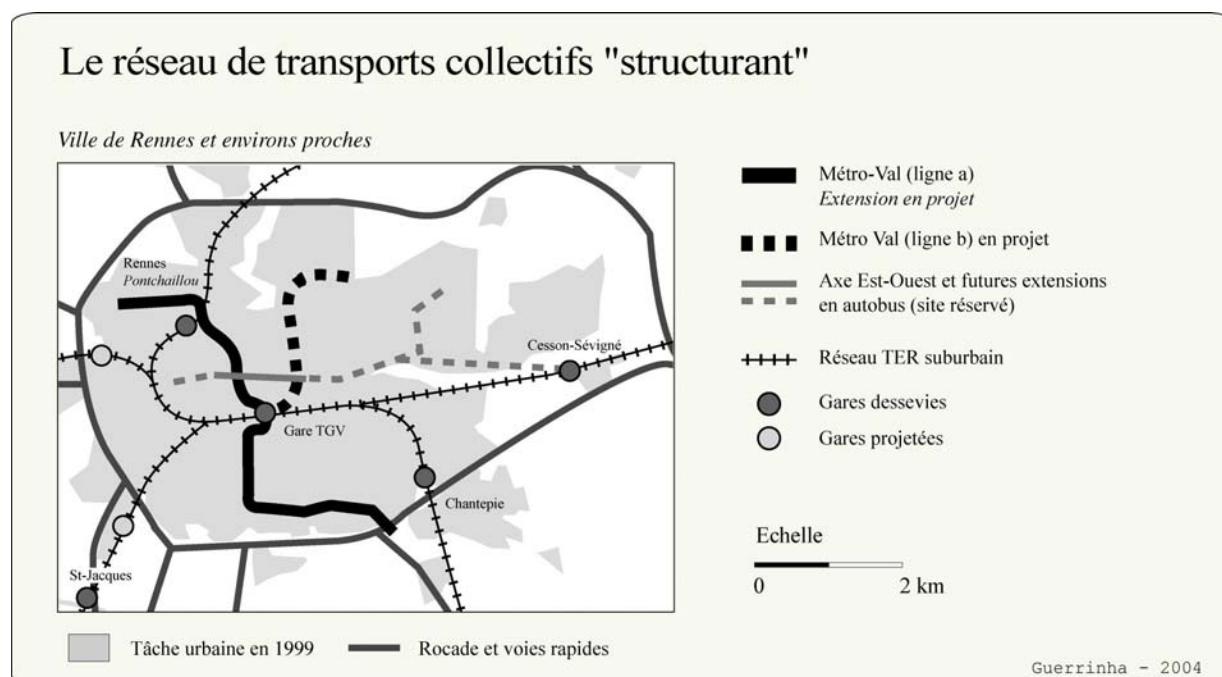
<sup>80</sup> Pinson, G., 2000, *op. cit.*

### 5.3. Le TCSP, un objet technique devenu l'un des principaux moteurs de l'intercommunalité

#### (i) Au centre des attentions politiques

À l'inverse de l'aménagement du territoire et du développement économique, tous deux largement mis en avant par les élus en tant que véritables moteurs de l'intercommunalité rennaise, les transports collectifs ont pendant longtemps été cantonné dans le domaine des seules activités techniques. La construction du TCSP donne néanmoins aux transports collectifs une dimension et une influence croissante sur la forme et le contenu de l'identité communautaire rennaise. La place de cet objet technique croît à mesure que le projet se consolide au niveau politique, parce qu'il permet de développer un *sentiment d'identité métropolitain* mais aussi de formuler un certain *intérêt général*. Les habitants de l'agglomération n'hésitent plus à s'identifier à ce symbole de leur *modernité et de leur communauté*<sup>81</sup>.

Les atouts du TCSP sont relativement bien diffusés par les supports de communication institutionnels et il est ainsi intéressant d'analyser les thématiques abordées par la presse institutionnelle écrite rennaise, qu'elle soit intercommunale ou municipale.<sup>82</sup> Il est aisé de remarquer la prégnance des transports collectifs dans ces supports de communication. Ces derniers ont ainsi tendance à être affiché comme l'un des enjeux prioritaires au sein de la ville de Rennes et de l'agglomération. Le nombre important d'articles, notamment la multitude de *unes* occasionnées par le Val, révèle cette place croissante.



<sup>81</sup> Pour les références vis-à-vis du développement d'un *sentiment communautaire rennais*, voir notamment l'*Info Métropole* (voir note suivante).

<sup>82</sup> Les revues mensuelles d'information municipales et intercommunales auxquelles nous faisons allusion :

- L'info METROPOLE. *Le magazine de l'agglomération rennaise* pour la Communauté d'agglomération ;
- LE RENNAIS pour la ville de Rennes.

Le TCSP est l'élément accrocheur, qui au fil des articles permet aux élus et techniciens de relier les enjeux urbains entre eux, tel que la pollution atmosphérique, l'urbanisme ou tout simplement les problèmes sociétaux. C'est notamment le transport en site propre qui introduit les problématiques du plan de déplacement urbain. Comme le souligne Anne Derrien et contrairement à ce que préconise « [...] la Loi sur l'Air qui place les transports comme moyens au service de la question écologique, dans les faits il semblerait que ce soit plutôt la question écologique qui serve les intérêts de la politique transports rennaise »<sup>83</sup>. Les différents domaines de l'aménagement et notamment les questions environnementales deviennent le support qui justifie les orientations envisagées par la politique de déplacements. On s'aperçoit néanmoins d'une légère différence dans le poids qu'occupe le transport collectif dans ce type de diffusion. La place qui lui est donnée dans la revue municipale rennaise est à cet égard encore plus importante que celle qui lui est attribuée dans la revue intercommunale. C'est peut-être là un signe évident de l'impact privilégié d'un tel outil technique.

Gilles Pinson souligne l'impact majeur de l'objet TCSP qui crée – de par sa forte capacité à réunir et à fédérer les acteurs locaux autour d'un travail collectif – une sorte de « *consensus collectif se construisant et se nourrissant de l'action et de la production de politiques.* »<sup>84</sup> Le transport collectif – considéré comme un enjeu politique devenu majeur – permet de réunir autour de lui les principaux acteurs. Le TCSP, ainsi instrumentalisé, incarne la problématique des déplacements et même « *vide d'objectifs* » il devient un emblème fédérateur ainsi qu'un « *outil de valorisation de l'agglomération auquel tous les élus entendent se réapproprier les bienfaits* ». <sup>85</sup> D'une place prééminente dans les politiques de transports collectifs il prend progressivement une place privilégiée dans le concert des politiques urbaines rennaises. En guise d'exemple, l'urbanisme répond – par la densification *a posteriori* de l'habitat sur l'axe structurant du Val – à la politique de transport collectif. Et comme pourrait le décrire Michel Phlipponneau, « *ce système de transport conduit à un urbanisme de densification le long des grandes artères, des pénétrantes urbaines et le long des axes du Val et d'autobus, afin de concilier transport et urbanisme* »<sup>86</sup>.

#### (ii) Acteur d'une renégociation des rapports centre-périphérie

L'objet TCSP a également permis de mettre en scène, au sein du jeu technico-politique intercommunal, les communes suburbaines. Il a été un des vecteurs de la modification des rapports entre les acteurs communaux et intercommunaux et plus spécifiquement vis-à-vis des rapports qu'entretiennent les élus de la ville-centre avec ceux de la périphérie. Par la place privilégiée qui lui était donnée au sein du SITCAR puis du District<sup>87</sup>, les élus de la périphérie ont su s'affirmer en tant qu'acteurs de la politique des déplacements et plus globalement en tant qu'acteurs à part entière de l'agglomération rennaise. De nombreux *élus périurbains* ont d'ailleurs soutenu et porté le projet, lorsqu'au début des années 1990 le leadership politique de la ville-centre était en ballottage très défavorable. Philippe Tourtelier nous explique à ce sujet que « *ce qui est assez paradoxal dans l'histoire du Val, est... que ce sont les élus périphériques qui l'ont soutenu au moment où certains élus de la ville-centre voulaient le laisser tomber pour raison politique. On nous disait que c'était fichu, qu'il fallait laisser tomber, etc. [...] Il y a eu une réunion des maires socialistes et apparentés où on a dit qu'on était pas d'accord, nous ça fait dix ans qu'on essaie de nous convaincre, que nous avons*

<sup>83</sup> Derrien, A., 2000a, *op. cit.*

<sup>84</sup> Pinson, G., 2000, *op. cit.*

<sup>85</sup> Derrien, A., 2000a, *op. cit.*

<sup>86</sup> Entretien effectué avec Phlipponneau, M., à Rennes en 2003.

<sup>87</sup> La périphérie bien que minoritaire en terme démographique, a néanmoins toujours eu la majorité des voix au sein de ces deux institutions.

*convaincu nos populations, etc. que c'est essentiel si nous voulons continuer à circuler dans le centre-ville... On a donc refait basculer les choses politiquement ! »*

Le projet transport renégocie ainsi les relations entre le centre et la périphérie de l'agglomération bien qu'il ne soit territorialement circonscrit qu'au territoire de la ville-centre. Il concerne toutes les communes au niveau de l'impact financier mais aussi du point de vue de l'image de *modernité technologique métropolitaine* qu'il représente. L'intérêt limité que portaient certaines communes de la périphérie – vis-à-vis du transport collectif et notamment celui de la ville de Rennes – s'est ainsi amenuisé. Ces derniers montent régulièrement au créneau pour défendre ou contester les choix pris au sein des arènes intercommunales, même si les principaux enjeux et problèmes se concentrent majoritairement dans la ville de Rennes. Le TCSP a ainsi favorisé et consolidé, par la création d'une certaine habitude de travail en commun, la coopération intercommunale et le rapprochement des politiques de transports vis-à-vis des autres politiques sectorielles.

Le poids financier, le prestige et l'impact sur la population attestent du rôle devenu majeur des politiques de transport – aussi bien en terme politique et technique – sur la modification des espaces traditionnels du vécu intercommunal. Comme le souligne Philippe Tourtelier, *« Le fait de voir passer les bus a été un élément symbolique extrêmement fort. C'est-à-dire que les bus du District de Rennes jusqu'ici on ne les voyait que dans la ville-centre, donc c'était vraiment symboliquement le fait que les limites et la conception de la ville changeaient. Ça c'est extrêmement fort. On le voit bien actuellement la même chose entre les limites de Rennes Métropole et le reste du Pays. [...] N'empêche, il y a vraiment une frontière qui est liée, je pense, physiquement au territoire sur lequel voyage les bus. »*<sup>88</sup> Pour les nouvelles communes adhérentes de la communauté d'agglomération, la perspective de bénéficier d'un service transport collectif a été particulièrement décisive pour les élus des communes périurbaines. Jean-Gilles Berthommier, maire de Saint-Erblon explique ainsi l'importance de ce service collectif auprès de la population : *« Les gens qui viennent s'installer en périphérie rennaise la première chose qui nous demandait c'est : est-ce que vous avez du bus ? Est-ce que vous avez des transports ? Je suis pour quelque temps l'une des dernières communes au sud à avoir des transports, car la commune plus au sud qui va rentrer en aura prochainement. Quand les gens viennent pour l'habitat les conséquences sont importantes, on veut bien venir chez vous, c'est joli, c'est sympathique, mais est-ce qu'il y a des bus ? Dans ce sens là... oui, les transports ont été un argument important pour la population »*<sup>89</sup>.

## 6. La consolidation et l'extension de l'intercommunalité

### 6.1. Du District de Rennes à la communauté d'agglomération Rennes Métropole

La loi Chevènement a permis de consolider un paysage institutionnel rennais déjà largement constitué, notamment à la périphérie de l'EPCI centrale. Ainsi, seules quelques communes supplémentaires sont venues se greffer à la communauté d'agglomération de Rennes Métropole. Le découpage institutionnel en *marguerite* – la communauté d'agglomération au centre et les communautés de communes environnantes – est désormais bien commun au sein des aires urbaines françaises. L'un des éléments principaux des changements que procure la loi est notamment le passage d'une structure intercommunale moyennement intégrée (le district urbain) vers une communauté d'agglomération aux compétences étendues. La loi

<sup>88</sup> Entretien effectué avec Tourtelier, P., à Betton, le 7 juillet 2003.

<sup>89</sup> Entretien effectué avec Berthommier, JL., à Saint-Erblon, le 7 juillet 2003



permet d'aller un peu plus vite et un peu plus loin au niveau de l'intégration intercommunale mais elle ne bouleverse pas l'arrangement institutionnel rennais, même à la périphérie de la communauté d'agglomération. Les communautés de communes périphériques se sont majoritairement constituées au milieu des années quatre-vingt dix<sup>90</sup> et recouvrent désormais l'ensemble du territoire départemental d'Ille-et-Vilaine. Cette constitution précoce est encore plus vraie pour les communes périphériques les moins éloignées, effrayées à l'idée d'être un jour intégrées de force à l'EPCI centrale. Le processus de coopération intercommunale est enclenché depuis déjà longtemps et la loi ne provoque donc pas de *révolution culturelle* comme cela a pu l'être dans d'autres agglomérations françaises. L'un des principaux points de la loi Chevènement, à savoir, la *Taxe Professionnelle Unique* est par exemple déjà appliquée depuis 1992.

L'un des autres principaux changements provoqués par l'adoption de la loi au niveau rennais est à signaler dans l'évolution des effectifs de l'EPCI. Le passage du District en communauté d'agglomération s'est ainsi traduit par l'explosion des services et des effectifs. D'une structure composée d'une dizaine de personnes (dont deux cadres chargés de mission) au cours des années 1980, à une centaine de personnes au cours des années 1990, l'EPCI compte plus de 300 personnes en 2000. L'objectif affiché est par ailleurs porté au nombre de 550 fonctionnaires. Il faut néanmoins minimiser ce chiffre car la moitié de ce personnel provient d'un transfert de la ville de Rennes. La création de nouveaux postes ne correspond qu'à l'autre moitié. Depuis la création de la communauté d'agglomération en 2000, les services techniques de la ville de Rennes se sont donc considérablement réduits, ce qui a eu pour conséquence directe d'amenuiser leurs champs d'actions et *a fortiori* leur influence dans le système technico-politique rennais.

Le District devenu aujourd'hui la *communauté d'agglomération de Rennes Métropole* est ainsi la technostructure intercommunale la plus anciennement intégrée de l'espace rennais, bien que ce ne soit qu'à partir des années 1991-1992 – avec notamment la prise en compte de la compétence transport collectif – que l'EPCI prend une réelle dimension dominante. L'EPCI s'impose alors comme un pôle d'expertise autonome et puissant en matière de planification territoriale. La profusion du nombre de documents stratégiques réalisés, adoptés et surtout mis en application depuis 1974 sont là pour l'illustrer : *le projet d'agglomération de 1991 (définition d'un projet politique commun)* ; *les trois SDAU de 1974, de 1983 ou 1994 (maîtrise de l'aménagement intercommunal et de l'expansion urbaine)* ; *les PDU de 1996 et 2001 (supports de la construction du TCSP)* ; *les quatre plans de développement de 1984 à 1999 (rôle moteur du champ économique dans la coopération intercommunale)* ; *les PLH successifs (le premier observatoire du logement fut créé dès 1979 et témoigne de la place majeure du champ habitat)* ; *les PAF dès les années 1970 (ancienneté de la politique foncière)*.

Le périmètre sur lequel ont été réalisés tous ces documents de planification territoriale, excepté pour les *plans de développement* élaborés sur le périmètre élargi du bassin de vie, est sûrement l'un des atouts essentiels de l'abondance de la production rennaise. Les trois schémas directeurs successifs ainsi que tous les documents précédemment cités ont été réalisés sur un périmètre quasi-identique, qui a par ailleurs faiblement évolué depuis sa création. Le fait que le périmètre de l'institution intercommunale centrale soit le support commun à l'ensemble de la planification territoriale explique en partie cette abondance. Le

---

<sup>90</sup> Loi ATR de février 1992 : Loi d'orientation sur l'Administration Territoriale, créant notamment les communautés de communes et communautés de villes (CDV) et la Loi Pasqua de février 1995 : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire, créant les "pays".

nombre de réalisations s'explique aussi par l'assurance politique et technique que lui offre la taille réduite, stable et balisée de la coopération à cette échelle.

## 6.2. Du Codespar au Pays de Rennes

Le *comité de développement économique et social pour l'aménagement du bassin d'emploi de Rennes (CODESPAR)*, a été l'un des principaux vecteurs de la constitution du Pays de Rennes. Créé en 1984, ce regroupement informel de communes pour le développement économique rennais est ainsi devenu aujourd'hui le conseil de développement de l'agglomération. Il est intéressant de noter que c'est *le monsieur transports collectifs rennais*, qui a été l'initiateur de ce comité économique à la fin des années soixante-dix: « *Sous l'impulsion de Jean Normand, vice-président chargé des affaires économiques, il a été organisé des rencontres entre acteurs, entreprises et organisations syndicales et a été mis sur pied un comité économique et social du pays de rennes, le CODESPAR.* »<sup>91</sup> Pendant plus d'une vingtaine d'années ce comité a été l'un des principaux catalyseurs de l'action territoriale, vis-à-vis du développement économique, de l'aménagement du territoire, de l'emploi et de la formation au sein du bassin d'emploi<sup>92</sup>.

Regroupant les élus, les représentants des activités économiques et les organisations syndicales de salariés, le CODESPAR a joué le rôle d'un véritable *conseil de développement avant l'heure* et a ainsi permis aux différents acteurs locaux de se rencontrer et d'agir ensemble au sein d'une instance de concertation et de prospective informelle. Comme le souligne Guy Canu, le président du conseil de développement du Pays de Rennes en 2002, le CODESPAR a été associé ou consulté lors de l'élaboration des principaux documents de planification (schéma directeur, plan de déplacements urbains, charte d'urbanisme commercial et plans de développement économique et social successifs), « *le CODESPAR assume une mission de comité de bassin d'emploi sur un territoire qui déborde largement les frontières de l'agglomération. Ce qui permet aux différents partenaires, d'une part, d'acquérir une vision territoriale qui pose très tôt les enjeux de solidarité et de complémentarité entre les différents territoires (urbains, périurbains et ruraux) qui composent le bassin d'emploi...* »<sup>93</sup>. Ce mode de coopération, à l'écart des structures *institutionnalisées*, a permis de faire avancer les projets liés au développement économique mais aussi de manière plus générale le développement de l'intercommunalité au sein du bassin d'emploi rennais.

L'hypothèse d'un *pays rennais* a été évoquée à partir de 1994, avec l'intégration au sein du comité de développement des communautés de communes entourant le District de Rennes et déjà regroupées dans *l'association de la grande couronne rennaise*. Philippe Tourtelier, président du Pays de Rennes, revient sur le rôle de cet outil de coopération : « *Ça a boosté le pays [...] Jusqu'ici son rôle était essentiellement consultatif et de réaliser les plans de développement. C'était un genre de comité économique et social, l'ancêtre des conseils de développement. Le CODESPAR est devenu à partir de la loi Voynet un conseil de développement de l'agglomération mais aussi du Pays de Rennes, cela pour plus de cohérence* »<sup>94</sup>.

Maître d'œuvre des principaux enjeux d'aménagement du territoire au sein de l'agglomération rennaise – *excepté ceux touchant aux politiques des transports collectifs* – l'agence

<sup>91</sup> Phlipponneau, M., 2001, p.25

<sup>92</sup> Bassin d'emploi qui représente 123 communes en 1999.

<sup>93</sup> Canu, G., 2002, Pays de Rennes. *Démocratie participative par tradition*.

<sup>94</sup> Entretien effectué avec Tourtelier, P., à Betton, le 7 juillet 2003.

d'urbanisme (AUDIAR)<sup>95</sup> a joué un rôle déterminant. C'est elle, qui pendant plus de 20 années, a accompagné et porté techniquement l'extension de cette coopération institutionnelle au niveau du bassin d'emploi. Précédemment l'outil technique du CODESPAR, elle est donc désormais celui du *Pays de Rennes*.

La LOADDT<sup>96</sup> dite loi Voynet a ainsi accéléré un processus de coopération entre la communauté d'agglomération de Rennes Métropole et ses communautés de communes périphériques, par ailleurs déjà très avancé. En 1999, un *pays urbain* est créé, venant chapeauter l'espace institutionnel de l'agglomération rennaise et favorisant la coopération entre EPCI. Le Pays de Rennes regroupe environ 420.000 habitants pour cinq groupements intercommunaux et 67 communes<sup>97</sup>. La loi en partie anticipée – de fait la loi Voynet est en partie inspirée de l'expérience rennaise – a permis de renforcer la légitimité du *pays*, de donner un élan déterminant à sa construction et de servir également de point d'appui à de nouvelles avancées locales. L'important succès au niveau régional des *pays bretons* et notamment des *pays urbain*, s'appuie certes sur une forte base intercommunale préexistante, mais ils sont aussi à envisager comme une *fédération de communautés de communes*. Ces territoires sont d'ailleurs la nouvelle base territoriale de la politique de contractualisation de la région.

### Population des EPCI composant l'association du "Pays de Rennes"

Communauté d'agglomération de Rennes Métropole	369 530 hab.
Communauté de communes du Pays d'Aubigné	9 898 hab.
Communauté de communes du Pays Châteaugiron	11 682 hab.
Communauté de communes du Pays de Liffré	9 663 hab.
Communauté de communes du Val d'Ille	15 280 hab.
Total Pays de Rennes	416 053 hab.

Source – Insee, RGP 1999

### 6.3. L'extension territoriale du domaine des transports collectifs

#### (i) Quel développement pour l'étoile ferroviaire rennaise ?

Pendant longtemps quasi-inexistante, l'articulation des politiques entre les différentes *autorités organisatrices de transport urbain* voit peu à peu le jour, notamment par l'intermédiaire du transport ferroviaire périurbain. En dehors de la liaison *Paris-Rennes* en TGV, ce mode de transport a en effet été pendant longtemps un enjeu secondaire pour les élus et techniciens rennais. Il a par ailleurs toujours été en Bretagne lié à une certaine image que les habitants et les élus se font de l'aménagement du territoire régional, c'est-à-dire une certaine volonté de préserver la cohésion spatiale de la région et l'équilibre entre les différentes agglomérations. Le *schéma régional d'aménagement du territoire* (SRADT) définit la place qu'occupe le développement de la métropole rennaise pour l'institution régionale, mais également l'impérieuse nécessité de bien maîtriser sa polarisation afin de redistribuer les effets du développement au reste du territoire.

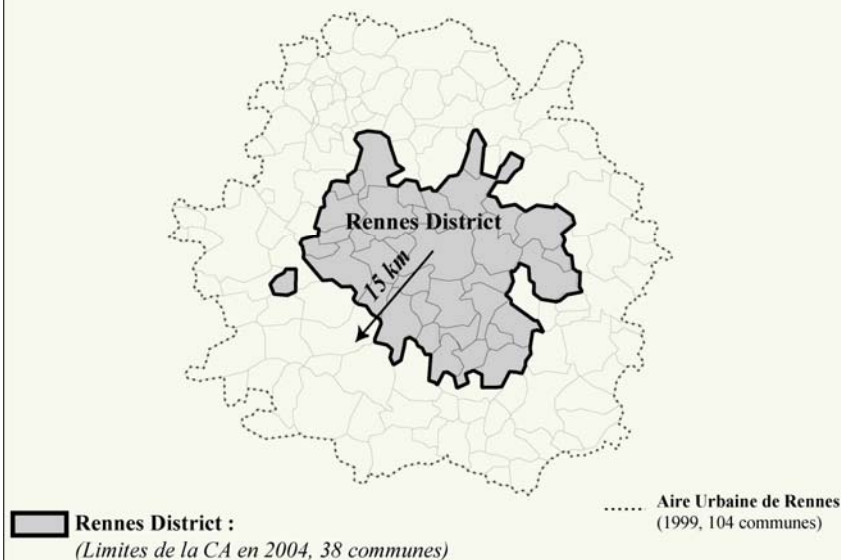
<sup>95</sup> L'agence d'urbanisme se définit comme une association où dialoguent Etat et collectivités locales. Son **aire d'étude** est principalement celle du Pays de Rennes et du Pays de la Bretagne romantique.

<sup>96</sup> Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, du 25 juin 1999

<sup>97</sup> Le *Pays de Rennes* regroupe : la communauté d'agglomération de Rennes Métropole et les communautés de communes des Pays d'Aubigné, de Châteaugiron, du Val d'Ille et du Pays de Liffré.

## Carte 5 - Les périmètres de la planification au sein de l'agglomération rennaise

1974-1999 : du SDAU au SCOT

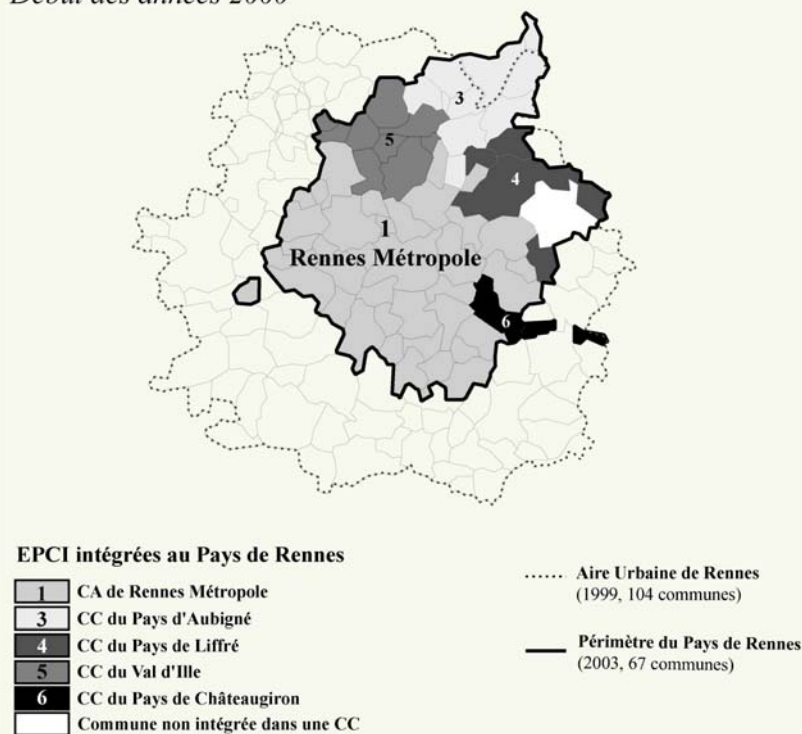


Périmètre du SDAU 1974 et des Schémas Directeurs de 1983 et 1994

Périmètre du PDU 1996 et 2001

Et en général de toute la planification territoriale élaborée au niveau de l'agglomération, excepté pour le champ du développement économique qui s'effectue sur un périmètre informel plus large (CODESPAR)

Début des années 2000



CC: Communauté de communes ; CA: Communauté d'agglomération

**Le District de Rennes :**  
lieu d'élaboration des documents de planification transport et urbanisme à l'échelle de l'agglomération

1974 - SDAU 1

1983 - Schéma Directeur 2, dit des "Villetes"

1983 - Lancement de la procédure PDU LOTI

1994 - Schéma Directeur 3

1996 - Adoption du PDU LOTI

2001 - Adoption du PDU LAURE

2004 - Lancement de la mise en conformité du PDU à la loi SRU

**Le Pays de Rennes**

Il associe quatre communautés de communes périphériques et la communauté d'agglomération de Rennes Métropole

1999 - Création du Pays de Rennes

2003 - Adoption de la Charte du Pays de Rennes

Echelle

0 20 km

Guerrinha - 2004

Il souligne ainsi l'intérêt d'un « *maillage équitable des territoires entre les métropoles et les pôles urbains secondaires* »<sup>98</sup>. Vision du territoire parallèle à celle que préconisa en 1953 le *Plan Routier Breton* – c'est-à-dire le développement d'un réseau de type autoroutier gratuit – le développement du transport ferroviaire répond également à la nécessité de limiter l'influence de la métropole rennaise par rapport aux villes moyennes bretonnes. Le SRADT souligne le besoin de maîtriser l'évolution à long terme des villes moyennes et petites, parce qu'elles « *sont en effet un maillon fragile vis-à-vis d'un processus de métropolisation qui s'amplifie* ».

L'enjeu du ferroviaire périurbain – majeur si l'on se réfère à l'étendue de la couronne périurbaine rennaise – apparaît sur le devant de la scène politique rennaise par l'intermédiaire du District puis de la communauté d'agglomération à travers le PDU LAURE<sup>99</sup>. Initialement, l'idée d'une réutilisation ou plutôt d'une meilleure utilisation de l'étoile ferroviaire est en effet venue du District, mais l'appui de la SNCF a également été important. Cette dernière n'est pas seulement intervenue en tant qu'*exploitant* des lignes mais aussi dans l'expertise, l'appui technique et l'estimation financière du projet.

**Trafic ferroviaire du transport express régional de la région Bretagne (T.E.R.)  
par axe ou groupe de desserte, en milliers de voyageurs-kilomètres**

Axe nord : Brest – Morlaix – Saint-Brieuc – La Brohinière - Rennes	85 130	24,4%
Axe sud : Quimper – Lorient – Vannes – Redon – Rennes / Quimper – Brest	115 450	37,2%
Rennes – Saint-Malo	64 737	20,9%
Périurbain de Rennes*	30 018	9,7%
Réseau ferré secondaire : Roscoff, Lannion, Paimpol, Carhaix, Loudéac, Dinan et Châteaubriant	14 934	4,8%

\* Groupe de dessertes comprenant des doubles comptes – Sources : SNCF

La Région et le Département sont intervenus plus tard, d'une manière active pour la première, et nettement plus effacée pour la seconde. Oscillation entre une réelle volonté commune et le fait de ne pas être relégué par rapport aux autres, peu importe, ce qui a prédominé dès le lancement du projet puis lors de la constitution de ce titre intermodal a été un consensus déterminant basé sur une meilleure coopération entre *l'urbain*, le *départemental* et le *régional*. En 1998, le District de Rennes préconise alors que « *l'urbanisation accélérée des communes situées dans la partie suburbaine et à proximité des limites districales, rend possible le développement d'un système de transport sur l'étoile ferroviaire de Rennes [...]* l'évolution de cette offre de transport pour les personnes doit être étudiée en partenariat entre la Région, la SNCF et le District [...] »<sup>100</sup>. Ainsi, bien que la communauté d'agglomération n'ait pas la compétence ferroviaire, celle-ci souligne par l'intermédiaire de Maurice François – *directeur général des services de la communauté d'agglomération de Rennes Métropole* – que sa politique ne vise pas seulement au rééquilibrage de ses politiques de transports après des *années Val*, mais également à développer au maximum les liaisons ferroviaires périurbaines en améliorant l'offre et en multipliant les *arrêts intermodaux* : « [...] »

<sup>98</sup> Région Bretagne, 2002b, SRADT – Diagnostic, 111 p.

<sup>99</sup> L'objectif affiché dans le PDU LAURE est de développer, *en parallèle au Val et à la restructuration du réseau de bus (réseau "bus+métro")*, le transport ferroviaire autour de son étoile à cinq branches afin d'assurer une meilleure desserte des zones périurbaines de la communauté d'agglomération.

<sup>100</sup> Rennes District, D.U.A.R. – Plan de Déplacements Urbains – Décembre 1998

*développer une meilleure complémentarité entre tous les modes de déplacements passe par l'harmonisation des politiques de transports notamment la mise en place d'une tarification multimodale mais aussi la création de parcs de stationnement relais pour les voitures et les vélos, la création de pôles multimodaux, la localisation pertinente des arrêts de bus par rapport aux gares SNCF et routière ou stations Val, enfin l'information globale de l'usager des transports collectifs »<sup>101</sup>.*

Comme le décrit également Sophie Resse, cette politique permet à Rennes Métropole d'étendre son aire d'influence en matière de déplacements : « [...] La politique de déplacements urbains ne s'élaborera donc plus uniquement au niveau de l'agglomération, puisqu'elle va dorénavant se référer à un projet global d'aménagement à une échelle géographique plus vaste. Rennes Métropole va sûrement vouloir jouer un rôle déterminant dans l'élaboration du SCOT et dans les décisions en matière de transport. Ces évolutions législatives ouvrent une fenêtre d'opportunités politiques [...] va permettre à Rennes Métropole de déployer de nouvelles stratégies, pour accroître sa zone d'influence politique »<sup>102</sup>.

*(ii) Le développement d'une politique intermodale à l'échelle du Pays de Rennes*

La création du titre « Unipass » répond au double objectif de faciliter les possibilités d'utilisation simultanées des différents moyens de transport et de mieux prendre en compte la desserte des territoires périurbains par les transports collectifs. Ce titre de transport vient compléter une offre déjà existante mais peu utilisée par les *périurbains*, entre la communauté d'agglomération et la SNCF (le titre HERMINE +)<sup>103</sup> puis entre la communauté d'agglomération et le Conseil régional (le titre RELAIS). La création du titre de transport – *résultat de la collaboration de la communauté d'agglomération, du conseil régional de Bretagne, du conseil général d'Ille-et-Villaine et de la SNCF* – permet à l'usager de se déplacer sur les trois principaux modes de transport collectifs rennais : le réseau urbain et suburbain de la STAR (Rennes Métropole), le Transport Express Régional (SNCF) et les cars interurbains (les cars 35 du Conseil général).

Le titre intermodal a été expérimenté la première fois en 1999, sur l'une des branches de l'étoile ferroviaire (l'axe Nord, Rennes – Montreuil-sur-Ille), ainsi que sur certaines lignes de bus du Conseil général (Rennes-Andouillé-Neuville et Rennes-Guipel). L'expérimentation a ensuite été étendue en 2000 sur la branche sud-est (l'axe Rennes – Corps-Nuds) lorsque la commune de Corps-Nuds a été intégrée à la communauté d'agglomération. Toujours dans une optique d'expérimentation, le système est finalement généralisé en 2001 aux 13 gares situées sur le périmètre de la communauté d'agglomération et aux 10 gares situées dans le reste du Pays de Rennes.

Les zones tarifaires de l'Unipass s'appuient sur les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale, puisque excepté les Pays de Châteaugiron et de Liffré (communautés de communes membres du Pays de Rennes) qui ne sont pas situées sur l'étoile ferroviaire, les gares desservies par le schéma en trois zones dans le Pays de Rennes :

- la zone 1 correspond au périmètre de la communauté d'agglomération ;

<sup>101</sup> François, M, Fon, M., 2002., *op. cit.*

<sup>102</sup> Resse, S., 2003

<sup>103</sup> Pour les déplacements domicile-travail, l'abonnement Hermine+ combine train et réseau urbain : il permet de voyager avec un seul titre de transport sur les deux réseaux, et ce pour tout trajet en Bretagne. Il combine six réseaux urbains en Bretagne : Rennes, Saint-Brieuc, Brest, Quimper, Lorient, Vannes.

- la zone 2 aux gares de *Saint-Médard-sur-Ille, Montreuil-le-Gast, Saint-Germain-sur-Ille, Melesse* (communes membres de la communauté de communes du Val d'Ille) *Andouillé-Neuville, Saint-Aubin-d'Aubigné et Mouazé* (communes membres de la communauté de communes du Pays d'Aubigné) ;
- et la zone 3 aux gares de *Guipel* (communes membres de la communauté de communes du Val d'Ille), *Montreuil-sur-Ille et Aubigné* (communes membres de la communauté de communes du Pays de Liffré).

**Tarifs UNIPASS au sein du périmètre de Rennes Métropole (zone 1)  
et en dehors (zones 2 et 3)**

Titres	Tarifs zone 1	Tarifs zone 2	Tarifs zone 3
Ticket à l'unité*	1 €	-	-
Carnet de 10	9,20 €	23 €	29,40 €
Abonnement hebdomadaire	9,20 €	14,70 €	18 €
Abonnement mensuel	31 €	45,70 €	55,50 €
Abonnement hebdomadaire étudiant	6,80 €	-	-
Abonnement mensuel étudiant	22,50 €	-	-

\*Les tickets sont également vendus à l'unité (1 €) ne sont acceptés que sur l'axe Rennes - Vern - St. Armel - Corps-Nuds (lignes bus 62 et 73, trains TER).

Sources – STAR 2004

Le *périmètre fonctionnel* incarné par l'ensemble des zones tarifaires du *pass* et les *périmètres institutionnels* se superposent. Il y a donc une corrélation entre l'échelle de coopération intercommunale du *Pays de Rennes* et le développement du transport ferroviaire à cette même échelle, qui répond notamment à l'objectif affiché par Rennes Métropole d'étendre progressivement le système tarifaire à l'ensemble des communes concernées par l'étoile ferroviaire au sein de son périmètre de compétence mais aussi à celui du *Pays de Rennes*.

Le choix du périmètre du Pays est cependant le résultat d'un compromis technique et politique qui s'est finalement avéré pertinent pour les acteurs concernés. Le compromis permet de mettre en place le titre *Unipass* sur un périmètre d'une taille suffisante, c'est-à-dire supérieur à celui de la communauté d'agglomération, mais pas forcément trop large non plus, c'est-à-dire inférieur à celui du département. Il paraît à cet égard important de rappeler le rôle important de la Région Bretagne dans le choix de ce périmètre et plus globalement les liens étroits entre la *région* et les *pays*, puisque c'est la région Bretagne qui a (ré)-inventé ou plutôt remis à jour le concept de *pays* au cours des années 1990-2000. Le périmètre du *Pays de Rennes* n'est pas le fruit du hasard ou d'une pseudo aire d'attraction, de rentabilité ou des meilleurs possibilités d'intermodalité pour les dessertes ferroviaires périurbaines de la SNCF. Il est avant tout un choix politique et consensuel.

*(iii) Transport ferroviaire et implication des différentes institutions concernées*

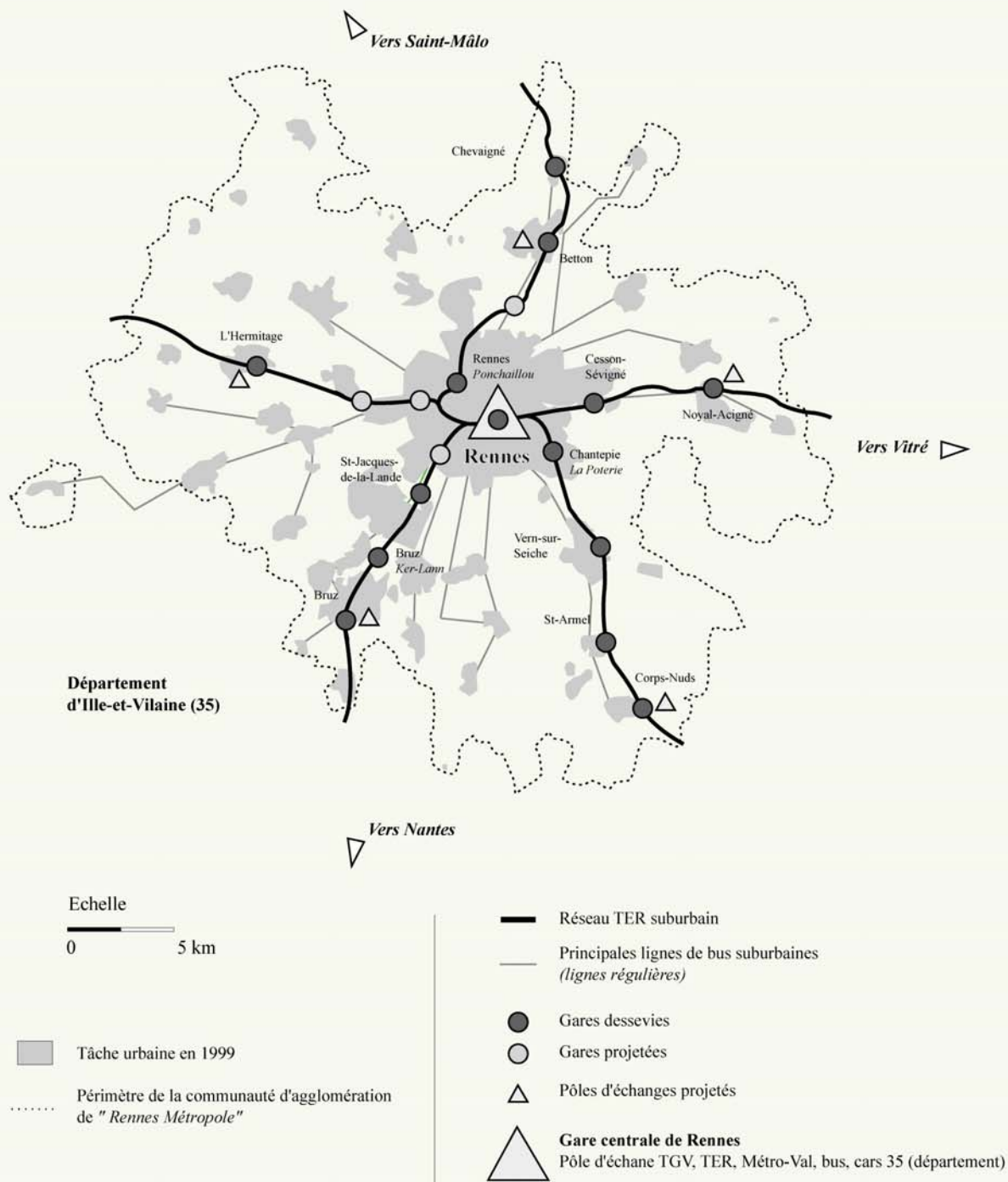
La coordination entre AOT passe actuellement par la mise en place d'une billettique intégrée électronique, entre le réseau de transport collectif urbain du STAR (bus et métro) et celui de la SNCF. La première phase approuvée du projet est l'abandon prévu en 2005 des *titres papiers* et le passage à une billettique électronique sans-contact. Cette évolution ne concerne que le réseau urbain du STAR. La seconde phase est la possibilité que ces nouveaux titres



## Carte 6a - Le réseau de transports collectifs suburbain de l'agglomération rennaise

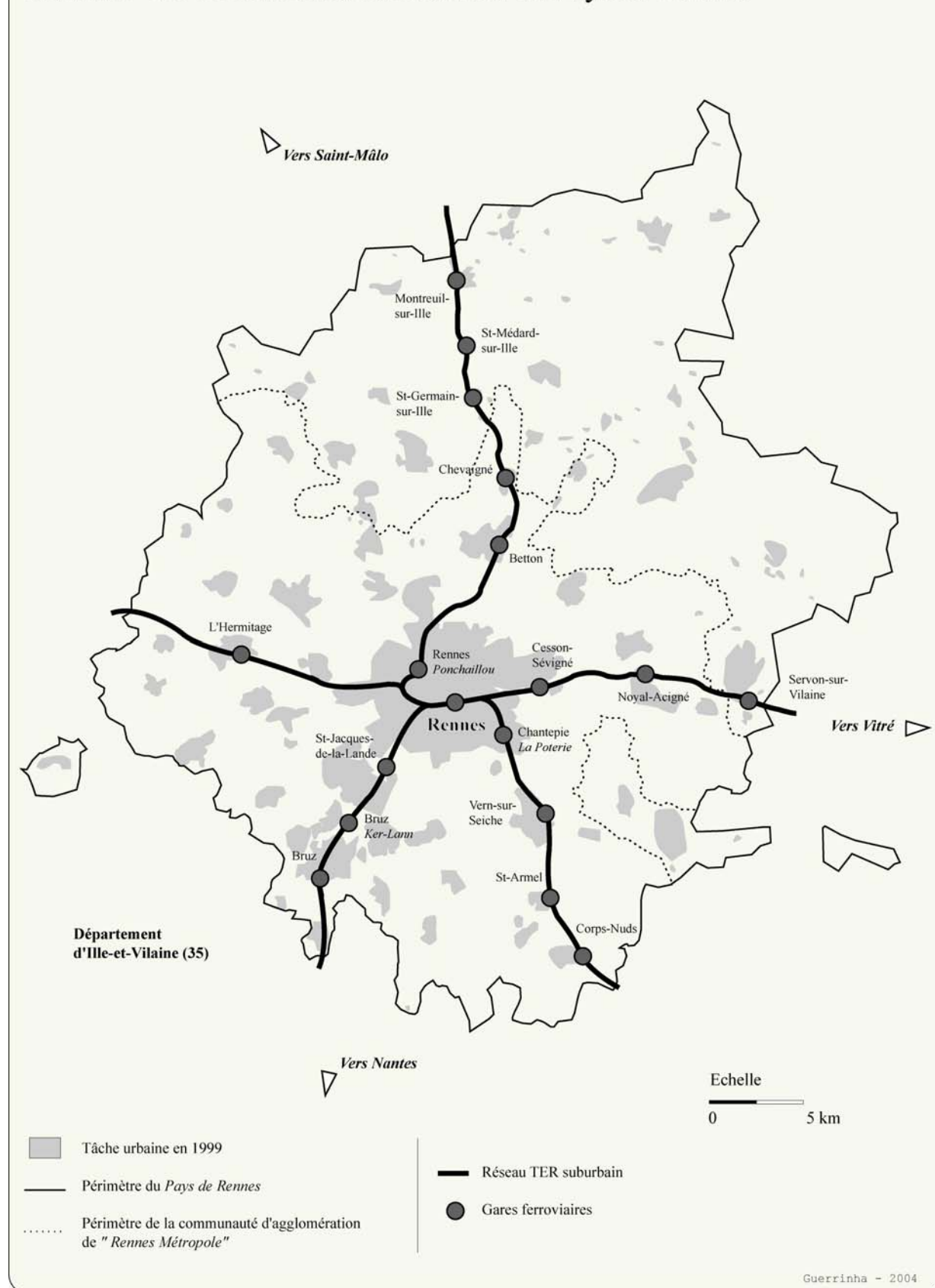
L'intermodalité vue par la communauté d'agglomération de "Rennes Métropole"

*Le réseau ferroviaire, élément structurant de la desserte suburbaine*





Carte 6b - Le réseau ferroviaire au sein du Pays de Rennes



permettent également d'emprunter les *Trains Express Régionaux* de la région Bretagne et éventuellement les cars départementaux. Ce projet de billettique poursuit l'action déjà engagée avec le titre *Unipass* mais permet aussi de concrétiser une véritable *interopérabilité* entre les opérateurs des milieux *urbains* et *interurbains* de l'agglomération rennaise. L'engagement de la part des différentes AOT ne doit pourtant pas cacher les nombreuses difficultés que soulèvent les problématiques liées à la coordination entre opérateurs. La difficulté à lier les horaires des TER de la SNCF avec ceux du réseau STAR de Rennes Métropole illustre nettement ce qu'il reste à accomplir. L'extension du titre *Unipass* sur le périmètre du Pays de Rennes donne – à la réalisation du *Schéma de COhérence Territoriale*, ainsi qu'à la mise en conformité du *Plan de Déplacements Urbains* avec la loi SRU – une meilleure prise en compte des déplacements périurbains et plus largement des déplacements effectués à l'échelle de l'aire urbaine. Mais comme le souligne Maurice François, « *aujourd'hui les perspectives d'évolution de la gamme UNIPASS reposent essentiellement sur la capacité du département à clarifier sa gamme tarifaire propre, préalable indispensable à l'extension du dispositif en zones 2 et 3* »<sup>104</sup>.

Selon Rennes Métropole – qui est pour l'instant l'institution à prendre « le plus acte » des enjeux aux niveaux politiques comme techniques – la volonté de développer l'offre ferroviaire ne se heurte donc pas uniquement à l'hostilité de certains des acteurs concernés, mais également à leurs capacités techniques, financières et bien entendu aux divers intérêts politiques qu'ils peuvent en tirer. L'action des conseils régionaux et départementaux s'est en particulier très longtemps et résolument tenue en dehors des problématiques urbaines. Les grands investissements routiers sur des échelles interurbaines sont depuis toujours le fer de lance de la politique de ces deux collectivités territoriales.

Le projet *Unipass* a néanmoins été pour la région Bretagne l'occasion d'élargir son champ d'action à l'*urbain*, au moment où s'est opérée la régionalisation du transport ferroviaire. Bien qu'elle ne soit pas forcément à l'initiative du projet, son rôle est rapidement apparu très actif et fédérateur. Il faut à cet égard noter qu'au moment de la réalisation de ce projet, la région était déjà partie prenante dans le financement de certaines lignes ferroviaires en Bretagne<sup>105</sup>, alors qu'elle n'était pas encore autorité organisatrice. Réagir sur l'intérêt qu'elle avait à développer le transport ferroviaire au sein du périurbain rennais n'est pas forcément très évident pour la région, puisque elle a longtemps privilégié un certain *polycentrisme breton* favorisant une vision *régionaliste* du développement ferroviaire<sup>106</sup>. Pour résumer, les préoccupations de la région Bretagne en matière de transport ont pendant longtemps davantage été tournées vers le *routier* (le plan routier breton) et l'*interurbain* (la liaison des villes moyennes entre elles), que sur un périurbain rennais, parent pauvre des politiques régionales.

En matière des transports collectifs, le Département d'Ille-et-Vilaine reste en retrait, il perçoit encore peu l'intérêt d'une intervention plus volontariste au sein de l'agglomération rennaise. Outre le conflit entre la zone agglomérée rennaise (notamment avec la ville-centre et son

<sup>104</sup> François, M., Fon, M., 2002., *op. cit.*

<sup>105</sup> Rennes District, D.U.A.R. – Plan de Déplacements Urbains – Décembre 1998 : « *La région Bretagne n'est pas actuellement maître d'ouvrage en matière de transport régional (routier et ferroviaire) mais doit être consultée par la S.N.C.F. C'est ainsi, notamment, qu'elle participe à l'élaboration des dessertes et qu'elle accompagne les investissements en infrastructures ferroviaires : la Région est intervenue pour la réalisation du pôle d'échanges de la gare S.N.C.F. de Rennes ainsi que pour les haltes de Cesson-Sévigné, Ker Lann, La Poterie et Pontchaillou. Elle contribue aussi à la modernisation des haltes ferroviaires de la ligne Rennes-Chateaubriant.* »

<sup>106</sup> Se référer au schéma régional d'aménagement du territoire (SRADT)

maire) et le Département d'Ille-et-Vilaine, s'est ajouté pendant longtemps un conflit ancien entre droite et gauche. La ville de Rennes et la communauté d'agglomération sont à majorité socialiste depuis 1977, tandis que le Département est resté majoritairement à droite jusqu'aux élections d'avril 2004. Ce vieil antagonisme politique a longtemps amplifié les difficiles rapports entre *la ville et la campagne* et d'une certaine manière entre deux visions divergentes du territoire. Le Département poursuit une politique de maillage du territoire par la route, qui apparaît aujourd'hui comme opposée aux objectifs de régulation de la circulation automobile affichés par la communauté d'agglomération. Les orientations départementales insistent sur la nécessité que chaque *centre-bourg* soit correctement relié au réseau routier. Poussant davantage à l'utilisation de la voiture et en n'intervenant que peu dans les politiques de transports collectifs, excepté sur les transports scolaires et quelques liaisons interurbaines, le Département reste à la marge des véritables enjeux qui agitent sa partie centrale en termes démographiques, économiques, sociaux, etc.<sup>107</sup>, malgré une récente intervention dans le développement du titre *Unipass*, en partie pour ne pas être relégué par rapport à la région. Le département d'Ille-et-Vilaine s'accroche à sa périphérie rurale et poursuit une politique exclusivement routière, comme l'illustre déjà la réaction d'un conseiller général lors de l'élaboration du Val : « [...] suite à la subvention de 500 millions de francs donnée en 1991 par le ministre socialiste des Transports J.-L. Bianco, le conseiller général, J.-P. Dagorn, fait adopter un vœu rappelant au ministre que cette subvention ne doit pas justifier une diminution des crédits affectés au réseau routier départemental ».<sup>108</sup> Le directeur général adjoint des services techniques de la communauté d'agglomération de Rennes Métropole compare à cet égard les positions du département puis de la région, par ailleurs assez partagées par les acteurs locaux du transport collectif : « La différence entre la région et le département, vient du fait que le département ça fait longtemps qu'il a "l'incompétence" transport, ça fait plus de 20 ans. La culture ils ne l'ont toujours pas, il gère des routes pour les bagnoles, les transports c'était pour les scolaires. Le département n'a aucune culture de transport [...] La région... elle, rentre dans le système ferroviaire, elle n'a pas le choix, c'est ce qu'on lui demande de faire, donc après elle choisit de le faire plus ou moins bien, elle est obligée de faire le choix. Le département peut très bien s'en affranchir. Ce qui fait une énorme différence, puisqu'on voit qu'avec la région nous ne sommes pas toujours d'accord mais ils ont été obligés de s'y mettre ! »<sup>109</sup>

Par ailleurs, la coordination entre AOT n'exclut pas, selon Maurice François, la possibilité d'un syndicat mixte. Comme il le précise lui-même cette coordination « passe aussi par la formalisation d'un partenariat transport (syndicat mixte) »<sup>110</sup>. L'idée a certes été évoquée lors des discussions préalables à la mise en place du titre intermodal, mais l'hypothèse d'un *syndicat mixte*, et surtout toutes les implications possibles et probables dont il peut être porteur ne sont pas encore suffisamment mûres. Les acteurs se sont donc rangés sur ce que préconise la loi SRU, qui porte en effet sur la *coordination, l'information et l'harmonisation* des politiques des diverses AOT, bien que la création d'un syndicat mixte permettrait d'aller plus loin à tout point de vue. Les communautés de communes entourant Rennes Métropole et participant au Pays de Rennes n'ont évidemment pas la compétence transport et le Conseil général reste à la traîne, pour ne pas dire dépassé par les événements. Ce dernier suit les évolutions portées par d'autres, mais ne les encourage en aucun cas.

<sup>107</sup> L'agglomération rennaise représente à elle seule environ 42 % de la population départementale

<sup>108</sup> Philipponneau, M., 1976, *op. cit.*

<sup>109</sup> Entretien effectué avec Philippe, N., à Rennes, le 7 juillet 2003.

<sup>110</sup> François, M., Fon, M., 2002., *op. cit.*

## Conclusion

### (i) Un espace dynamique marqué par un fort étalement urbain

L'une des premières choses qui frappe l'observateur est la configuration spatiale assez originale de l'agglomération rennaise, qui du fait de la quasi-absence de banlieue fait passer très rapidement de la ville à la campagne ou plutôt de la ville-centre aux communes périurbaines polycentriques. L'urbanisation de la périphérie de Rennes est en effet constituée par une multitude de petits bourgs organisés de manière polycentrique autour de la ville-centre, séparés de celle-ci par une *ceinture verte*, mais néanmoins reliés à elle par un important maillage routier (le schéma des villettes). Les politiques d'aménagement volontaristes mises en œuvre au sein du District ont appuyées une organisation spatiale préexistante en structurant le développement urbain périphérique, tout en renforçant le rôle métropolitain de la ville-centre qui reste aujourd'hui encore largement dominante. Insérée au sein d'un espace communal de plus de 5 000 ha, la ville-centre domine tout d'abord son territoire environnant en terme de superficie. Elle le domine ensuite en terme démographique, puisque la ville de Rennes représente près de 40 % de la population de l'aire urbaine. Elle compte une population de 212 000 habitants alors que le pôle urbain n'en compte que 250 000 et la communauté d'agglomération 370 000.

L'espace rennais connaît aussi l'une des plus fortes croissances démographiques et économiques, derrière Montpellier et Toulouse. La population de l'aire urbaine a ainsi augmenté de 58 000 habitants entre 1990 et 1999. Cet espace présente également un contexte spatial ouvert favorisant *a priori* un développement périphérique de l'urbanisation et *a fortiori* une utilisation accrue de l'automobile. Le poids de la population vivant au sein de la couronne périurbaine représente désormais près de la moitié de la population de l'aire urbaine, soit 47,8%<sup>111</sup>, contre par exemple 19% à Nantes ou 20% en moyenne ailleurs. L'espace rennais est donc révélateur de l'espace breton, c'est-à-dire une très forte intensité de la périurbanisation et une faible densité spatiale, soit 205 habitants au km<sup>2</sup> pour l'aire urbaine.

### (ii) Une longévité politique et une ancienne culture de la planification urbaine

Souvent citée comme une bonne élève ou comme le modèle à suivre, l'agglomération est caractérisée par l'ancienneté de la coopération intercommunale et de la planification urbaine. Les innovations locales, très largement positives ou positivées, donnent à voir une certaine manière de s'approprier ou de se représenter l'organisation du territoire. La maîtrise de l'expansion urbaine, une certaine préservation de l'environnement et la *limitation de l'urbain* à travers la sauvegarde d'une certaine ruralité, sont ainsi parmi les principaux éléments de la planification rennaise. Les politiques locales ont longtemps été marquées, chez les élus de gauche comme de droite, par un arrière-fond idéologique ou plus exactement une matrice politique d'origine *sociale-chrétienne* caractérisée par une forte volonté d'intervention sur le territoire. Aujourd'hui, les référentiels, les structures et les hommes changent mais il reste encore une forte prégnance de ce *modèle* que les élus continuent de valoriser, bien qu'aujourd'hui la planification urbaine devienne plus *technicienne* et moins *idéologique*.

Le fort degré d'implication des édiles rennais s'exprime aussi à travers une certaine *continuité* technique et politique renvoyant à une réalité bretonne marquée par une tradition de la planification urbaine et une ancienneté de la coopération intercommunale. L'agglomération est ainsi caractérisée par la longévité du leadership politique au niveau de la ville-centre mais aussi au niveau de l'intercommunalité. En un demi-siècle Rennes aura eu deux maires et le

<sup>111</sup> RGP de 1999 : Ville de Rennes : 206.229 habitants ; Couronne périurbaine : 248.925 habitants.

district devenu ensuite communauté d'agglomération n'aura quant à lui connu que trois présidents, Henri Fréville, Michel Phipponneau et Edmond Hervé. C'est là un signe fort de la continuité et la longévité du système politique local. Le périmètre stable et réduit du District a par ailleurs permis d'asseoir les orientations politiques locales et a ainsi facilité les conditions de la production territoriale. L'une des caractéristiques essentielles de l'agglomération est en effet que la planification urbaine ait été menée dans un cadre territorial balisé et n'ayant que faiblement évolué.

Ainsi, la concentration des pouvoirs municipaux et intercommunaux au sein des mêmes mains, est le fondement historique du fonctionnement d'une intercommunalité faiblement miné par les divergences partisans et donc marquée à cet égard par un certain *consensus*. La prise en compte des *forces centrifuges*<sup>112</sup> intercommunales, notamment la reconnaissance politique des communes suburbaines, a permis aux politiques urbaines de se concevoir de manière stable et sur le long terme. La continuité du modèle rennais vient ainsi de l'entente tacite entre une ville-centre affirmant son ambition à devenir une métropole européenne et des communes suburbaines voulant préserver leur caractère rural. Cette entente a permis que les politiques urbaines du District, notamment les politiques d'aménagement de l'espace et de transports collectifs, puissent se concevoir de manière stable mais aussi sur le long terme. Cette modalité du rapport centre-périphérie est l'une des clés principales du *consensus rennais*.

La réussite du système de gouvernance rennais est ainsi étroitement liée à l'intégration de la périphérie ou du moins un certain nombre de communes dans le jeu politique intercommunal. La fabrication de cette *gouvernance partagée rennaise* tient donc principalement dans la conclusion d'une sorte de pacte entre le centre et la périphérie. Les transports collectifs en sont à ce titre un exemple révélateur, puisque que le Val – qui ne concerne territorialement que la ville-centre – s'est construit en parallèle d'une constante amélioration des liaisons vers les communes suburbaines.

(iii) *Les transports collectifs dans le projet politique de l'agglomération*

- Le rôle du SITCAR dans les années 1980 : « l'apprentissage de l'intercommunalité »

Crée *par défaut* en 1980 suite à la tentative d'intégrer la compétence transports collectifs au sein du District, le syndicat contribue néanmoins pendant plus de dix années à construire l'intercommunalité au sein de l'agglomération rennaise. Les années 1980 sont l'âge d'or de l'extension du réseau au sein de toutes les communes membres. Et comme le décrit justement un élu : « *le territoire de la ville n'est-il pas celui sur lequel voyage les bus ! Les arrêts de bus au sein des communes périurbaines ne sont-ils pas l'un des premiers aspects visible de la politique communautaire !* »<sup>113</sup> C'est par ailleurs sous le SITCAR que le projet de TCSP prend forme, et qu'émerge aussi sur le devant de la scène intercommunale les enjeux de transport collectifs.

- Le rôle majeur du TCSP : « le fil conducteur des politiques urbaines »

Bon outil de valorisation de la ville de Rennes et plus globalement de l'agglomération, le TCSP se caractérise par sa capacité à réunir les principaux acteurs locaux autour d'un projet devenu politiquement consensuel et porteur. Les politiques de transport collectif ont par son intermédiaire acquis un rôle majeur en termes politiques et techniques, comme le souligne

---

<sup>112</sup> Se référer à l'article de : Mevellec, A., Pinson, G., 2004, *Structures et gouvernement métropolitain de l'action publique à Manchester (RU) et Rennes (F)*, Rencontres Jacques Cartier, Montréal 2004

<sup>113</sup> Entretien effectué avec Tourtelier, P., à Betton, le 7 juillet 2003.

Alain Faure<sup>114</sup> pour la question intercommunale en général. Le projet transport « *fait système* » parce qu'il révèle de forts mécanismes technico-politiques : il contribue à construire un projet de territoire et une légitimité politique intercommunale. Le projet transport fait également « *sens* » parce qu'il véhicule certains référentiels d'action de *type communautaire* et *a fortiori* une image moderne de l'agglomération et de l'intercommunalité. Alors que les politiques de transports collectifs étaient depuis longtemps cantonnées dans la simple gestion du réseau, l'arrivée du TCSP renforce l'articulation avec les autres politiques urbaines, et devient progressivement l'un des principaux fils conducteurs des élections municipales. Dans la dynamique territoriale rennaise, le TCSP a permis d'accompagner une forte volonté politique d'entreprendre et a aussi largement contribué pendant plus de trente ans à *consolider le processus de construction intercommunale*.

- Le rôle secondaire du PDU : « un outil d'accompagnement du projet Val ? »

À Rennes, la réflexion sur les déplacements urbains n'intervient réellement qu'une fois rendus les arbitrages sur le dossier du Val. À l'inverse des schémas directeurs de 1983 et 1994, les PDU de 1996 et 2001 n'ont en effet jamais réellement été mis en avant par les élus et, à l'exception du TCSP, la thématique des déplacements a toujours eu un impact plutôt limité. Le PDU n'a pas été l'objet d'un véritable débat, son utilité concrète ayant davantage été d'accompagner et de légitimer le projet de TCSP puis le projet de requalification de l'étoile ferroviaire. Il n'a pas non plus été l'occasion de reposer la question intercommunale : il ne la construit ou ne la renforce en aucune manière parce qu'elle était déjà construite et consolidée bien avant lui. Le PDU a néanmoins le mérite de synthétiser les enjeux et les objectifs des différentes études (schémas directeurs et projet d'agglomération) qui l'ont précédé, c'est *un produit de l'histoire*.

#### (iv) Une compétence transport collectif sectorisée

L'histoire des politiques urbaines à Rennes laisse apparaître des modalités d'action publique distinctes entre le champ des transports collectifs et le champ de l'aménagement. Cette organisation dichotomique, clairement voulue par les élus, a permis pendant longtemps et sur des territoires presque identiques de préserver le *consensus politique* rennais entre une centralité, symbole d'une métropole économique dynamique, et une périphérie au caractère apparemment rural. L'essentiel a été pendant longtemps de limiter la taille d'une intercommunalité alors de service, mais aussi l'influence de la ville de Rennes.

Il est possible de retrouver cette distinction à divers moments de l'histoire technico-institutionnelle rennaise (cf. schémas sur l'évolution des services du District puis de la communauté d'agglomération en annexe 1).

- Dans les années 1970, pour la période « hors intercommunalité transport », les compétences sont séparées :

Il y a d'un côté une intercommunalité généraliste chargée principalement du développement économique et de l'aménagement du territoire (le District), qui fonctionne à minima et dont l'expertise est déléguée à l'agence d'urbanisme et de l'autre il y a la ville de Rennes qui s'occupe des transports collectifs.

<sup>114</sup> Faure, A., 2002, « Leadership, intercommunalités et action publique. Les nouvelles données du jeu politique », in Smith, A., Sorbets, C. (dir.), *Le Leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes: PUR, pp 229-245.

- Dans les années 1980, pour la période « intercommunalité transport » : les compétences sont séparées

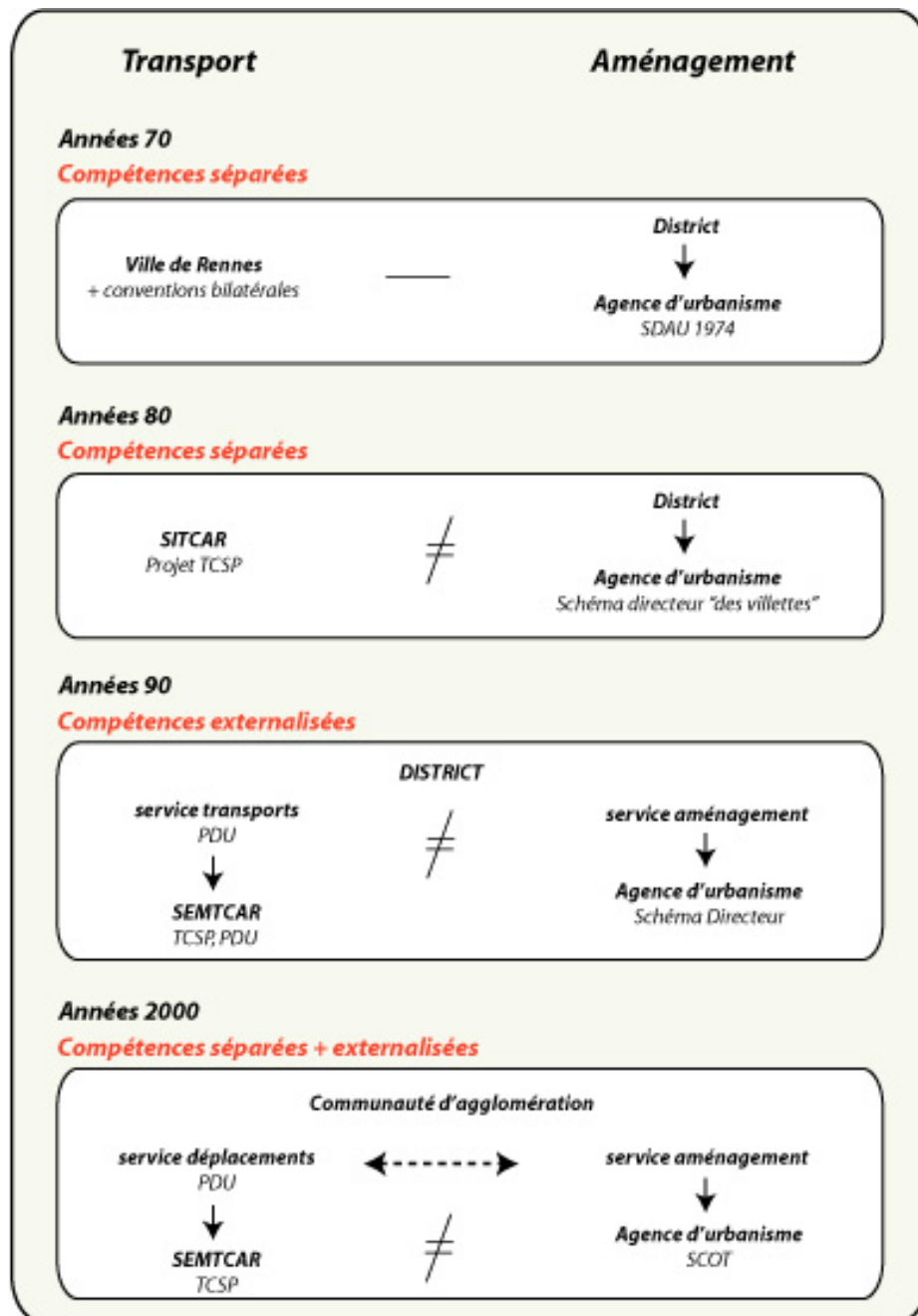
Il y a la même configuration mais avec cette fois-ci le SITCAR pour les transports collectifs. La distinction entre la ville-centre et le District passe désormais à une distinction entre deux structures intercommunales, c'est-à-dire entre le District et le SITCAR. La séparation entre les deux champs s'illustre notamment par l'opposition entre le schéma d'aménagement des villettes du district, et le projet de TCSP du SITCAR. Le schéma directeur de 1983 propose un modèle où la densité liée au transport collectif est déconsidérée en faveur d'un développement privilégiant une organisation multipolaire autour d'une série de *villettes périphériques*. La limitation de l'urbain à travers la sauvegarde d'une certaine ruralité a toujours été un élément fort au sein de l'agglomération rennaise. La *ceinture verte*, bien que largement diminuée, reste par exemple un symbole très prégnant pour les élus et les techniciens. Cette représentation du territoire éloigne la perspective d'un TCSP. À l'inverse le PDU LOTI, élément déclencheur des études de TCSP, prône un modèle où la densité urbaine est structurée autour des axes de transport collectif et notamment celui du VAL. La réalisation d'un TCSP dans l'agglomération rennaise fait ainsi naître un paradoxe entre deux représentations politiques et territoriales largement différenciées. Elle cristallise également les positions politiques entre les principaux acteurs locaux.

- Dans les années 1990 : les compétences sont externalisées

La réunion des champs de l'aménagement et du transport *sous le même toit institutionnel* ne favorise pas pour autant une plus forte articulation technique, puisque l'externalisation de l'expertise aménagement et transports collectifs, respectivement à l'agence d'urbanisme et à la SEMTCAR, maintient des pratiques sectorielles. La planification rennaise se caractérise certes par un emboîtement de ses politiques publiques à partir d'un projet d'agglomération fondateur et pionnier réalisé en 1991 (le PDU doit par exemple être coordonné aux objectifs du projet d'agglomération et du schéma directeur), mais cette coordination verticale n'exclut pas un traitement différencié des champs techniques. Il y a toujours d'un côté le transport – le service *Transports urbains, infrastructures et principalement la SEMTCAR* – et de l'autre l'aménagement – le service *Aménagement, environnement, habitat et surtout l'agence d'urbanisme*.

- Au début années 2000 : les compétences sont séparées et externalisées

Le passage en communauté d'agglomération, qui amène une consolidation de l'expertise territoriale, la redéfinition des services, et le développement des coordinations, laisse entrevoir des rapprochements entre le service aménagement et le service transport. L'expertise de la communauté d'agglomération en 2003 est ainsi divisée entre deux pôles d'expertise distincts : d'un côté l'aménagement de l'espace est géré par le service *Prospective et Aménagement du Territoire* puis est délégué à l'agence d'urbanisme, responsable des schémas directeurs, du SCOT, du PLH, des plans de développement, de la coordination des PLU, etc. mais par ailleurs mis à l'écart des enjeux de transports collectifs depuis le milieu des années 1980. De l'autre, l'expertise en matière de déplacements, principalement *les PDU successifs*, est confiée à un binôme constitué par la SEMTCAR et le service *Déplacements, Transports Collectifs, Voirie et Infrastructures* de la communauté d'agglomération.



(v) Les principes de l'articulation entre autorités organisatrices de transport

Pendant longtemps le parent pauvre des politiques de transport collectif ce n'est qu'à partir de la fin des années quatre-vingt dix et l'élaboration du PDU LAURE que l'enjeu du ferroviaire est réactivé. La requalification de l'étoile ferroviaire est à ce titre un des enjeux du PDU LAURE approuvé en 2001 à travers la mise en place du titre intermodal *Unipass* sur le périmètre de fonctionnement du Pays de Rennes, EPCI créée en 1999 regroupant la communauté d'agglomération et quatre communautés de communes. L'expérimentation du titre *Unipass* débute également en 1999 sur une seule ligne, puis est généralisée à l'ensemble de l'étoile ferroviaire. Initialement impulsé par la SNCF et la communauté d'agglomération, même si elle n'en a pas la compétence, la revalorisation de l'étoile ferroviaire, par l'intermédiaire du titre intermodal *Unipass* met ainsi en avant les nouveaux principes de



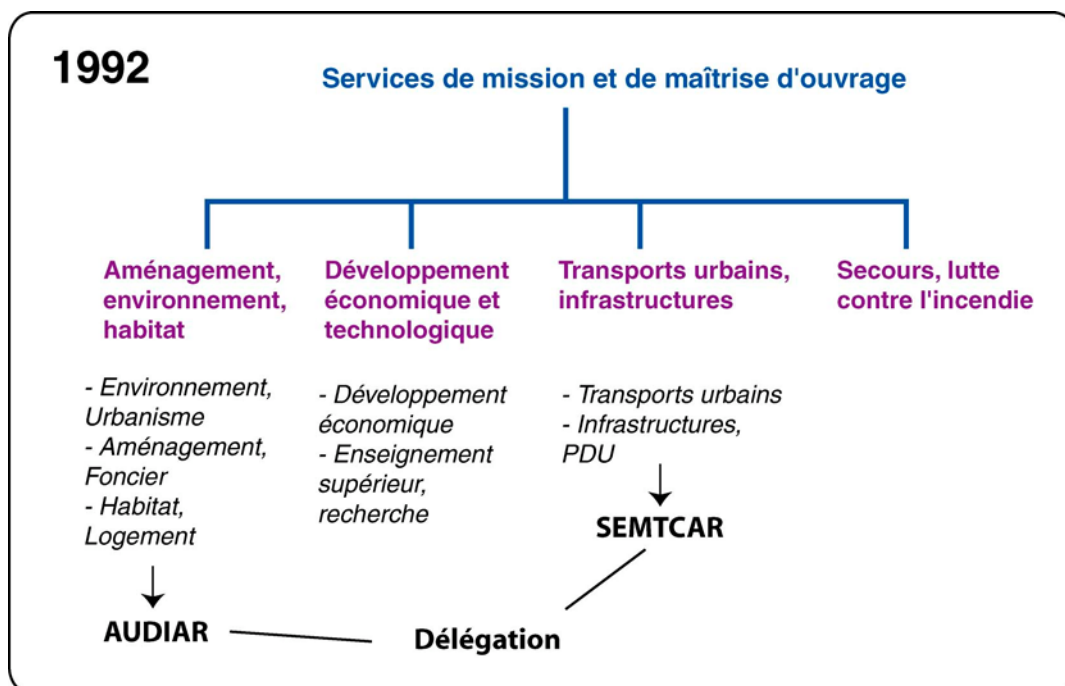
l'articulation entre autorités organisatrices de transports, mais également la clarification de leurs rôles respectifs, c'est-à-dire le rôle de la communauté d'agglomération de la région et du département. L'enjeu du ferroviaire périurbain à Rennes est aussi l'enjeu de l'extension territoriale du domaine des transports collectifs vers les territoires périurbains. Cet enjeu interpelle ainsi l'éventualité d'un syndicat mixte et *a fortiori* le rôle de la Région et du Département.

Le Département d'Ille-et-Vilaine adopte une position de retrait vis-à-vis des enjeux de transports collectifs. Outre le conflit avec la ville-centre et son maire s'est superposé un conflit ancien entre droite et gauche, antagonisme politique qui a longtemps amplifié les rapports difficiles entre *la ville et la campagne* et d'une certaine manière entre deux visions du territoire. Le Département poursuit une politique de maillage du territoire par la route, qui apparaît aujourd'hui comme opposée aux objectifs de régulation de la circulation automobile affichés par la communauté d'agglomération. Les préoccupations de la collectivité sont ainsi en décalage socio-économique avec la partie centrale de son territoire. Dans la logique actuelle rien ne pousse le Département à intervenir. Il reste à la marge malgré des questions urbaines et périurbaines malgré une récente intervention dans le développement du titre *Unipass*, en partie pour ne pas être *relégué* par rapport à la région.

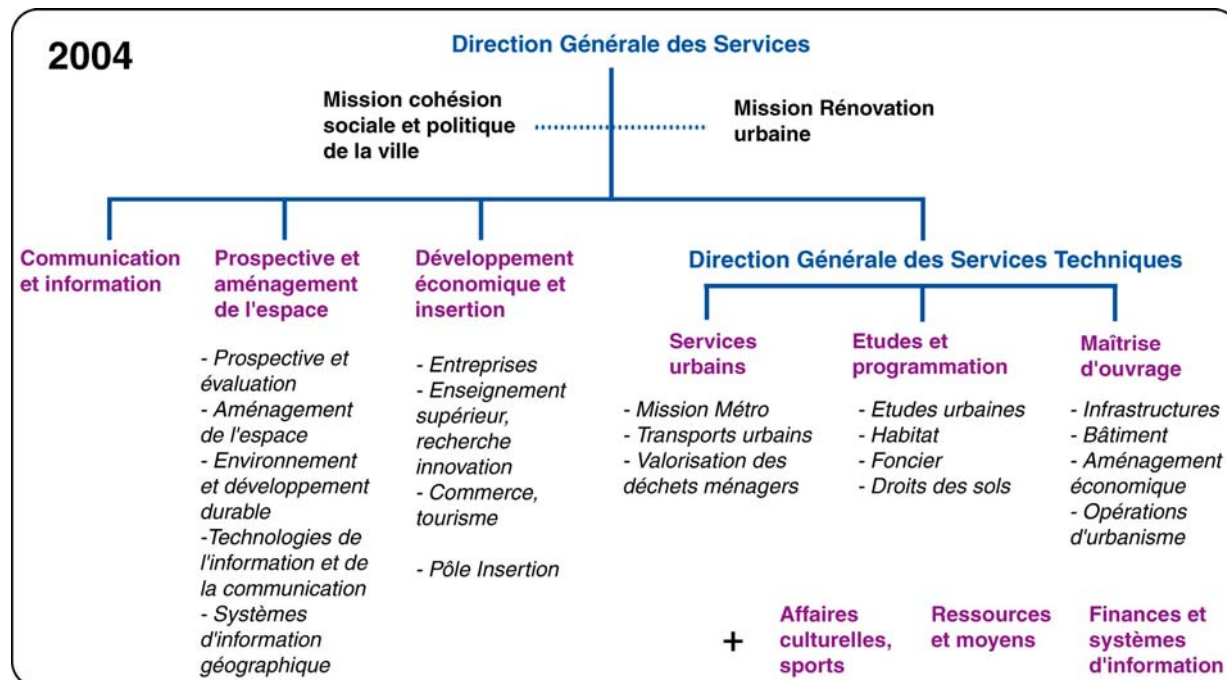
La Région monte en revanche en puissance sur ces enjeux, puisque depuis la régionalisation du transport ferroviaire cette dernière s'intéresse de plus en plus à l'urbain et au périurbain rennais. Et bien qu'elle soit arrivée dans le projet d'étoile ferroviaire en cours de route, la collectivité a eu un rôle fédérateur. Cela n'était pourtant pas évident au regard de la tendance historique de l'institution représentante en quelque sorte du *plan routier breton* et d'un certain *polycentrisme régional*. La collectivité – à l'instar d'une SNCF très active dans le projet – a ainsi eu un rôle fédérateur dans cette logique d'interconnexion des différents réseaux dans le projet de l'étoile ferroviaire et dans le choix du périmètre de l'expérimentation. Les liens historiques étroits entre la Région Bretagne et les *pays* ont permis l'émergence rapide du périmètre du *Pays de Rennes*, résultat d'un compromis technique et politique qui s'est finalement avéré pertinent pour tous les acteurs concernés, puisqu'il permet la mise en place du titre *Unipass* sur un périmètre supérieur à celui de la communauté d'agglomération mais inférieur à celui du Département.

Annexe 1 – Évolution des services du District et de la communauté d'agglomération

**District de Rennes et intégration de la compétence transport collectif**

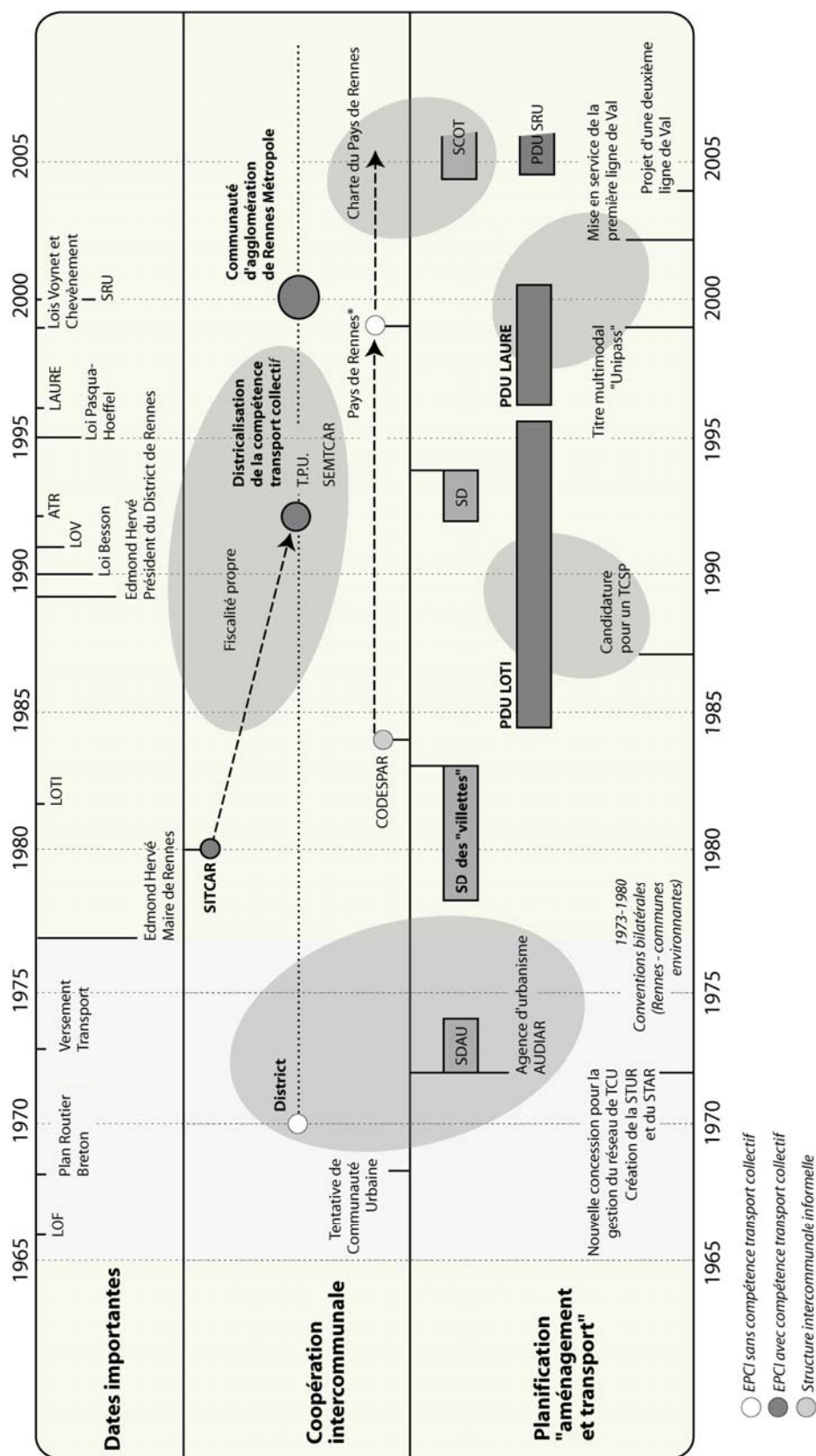


**Communauté d'agglomération de Rennes Métropole**



Annexe 2 – Chronologie

**Chronologie des procédures de planification "aménagement et transport collectif" et de la coopération intercommunale au sein de l'agglomération rennaise ... du District à la communauté d'agglomération**



## Chapitre 4

### La région stéphanoise

Caroline Gallez et Christophe Guerrinha

#### Introduction

Parmi les cinq terrains d'étude, la région stéphanoise présente plusieurs particularités : des contraintes topographiques et un passé industriel qui ont fortement structuré l'urbanisation, l'importance des enjeux d'échelle métropolitaine liée à la proximité de Lyon, un mouvement d'étalement urbain intensif dans un contexte de dépression démographique, une accélération récente et conjointe de la construction intercommunale et de la planification des transports urbains.

Cette monographie est structurée en trois parties.

La première partie décrit le contexte géographique, le processus d'urbanisation et les données socio-économiques qui caractérisent le territoire de la région stéphanoise. L'accent est mis sur les facteurs les plus déterminants du point de vue de la construction intercommunale, et sur les enjeux structurants en matière de planification territoriale en générale, et des transports collectifs en particulier.

La deuxième partie identifie les principales étapes de la coopération intercommunale et de la planification au sein de la région urbaine au cours des trente dernières années. Cette perspective diachronique permet d'identifier les continuités et les ruptures de cette réflexion territoriale, à travers l'évolution des périmètres de planification ou de gestion, les enjeux d'aménagement discutés, les acteurs impliqués.

L'histoire du réseau et des politiques de transports publics urbains fait l'objet de la troisième partie. La logique propre à ce secteur d'action, relativement déconnecté jusqu'au début des années 1990 des autres champs de l'aménagement urbain, est conforme à ce que l'on observe à l'échelle nationale. Ainsi, lorsque dans les années 1970 l'instauration du Versement transport permet aux agglomérations françaises de se développer l'offre de transports collectifs urbains, les questions de la planification urbaine et de l'intercommunalité entrent dans une phase de repli. Il s'agit donc plus précisément de montrer quels sont les facteurs ou les événements du contexte local qui ont amplifié ou au contraire atténué ce décalage.

Enfin, la conclusion retire de l'analyse précédente les enseignements relatifs à la *cohérence territoriale* des politiques de transports publics en région stéphanoise.

#### 1. Contexte géographique, urbain et socio-économique

En 1999, la région stéphanoise, définie à partir de l'espace d'observation de l'agence d'urbanisme Épures (92 communes)<sup>1</sup>, compte environ 505 000 habitants et 188 000 emplois<sup>2</sup>. Au cœur de cet espace urbanisé, la ville de Saint-Étienne regroupe 180 210 habitants (soit 36% de la population) et 84 196 emplois (soit 45% des emplois).

<sup>1</sup> Ce périmètre a été élargi en 2002, en vue de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale « Loire Sud » ; il englobe désormais 125 communes (Source : Rapport d'activités 2001 de l'agence d'urbanisme Épures).

<sup>2</sup> Source : Épures, mars 2002.

L'armature urbaine se caractérise par une multipolarisation importante, liée à la fois aux contraintes topographiques qui ont structuré l'urbanisation et à la dispersion des centres productifs caractéristique des régions minières. Ce processus de développement par juxtaposition de sous-ensembles autonomes sinon autonomistes constitue un frein à la construction d'une identité territoriale partagée.

Du fait d'un mouvement d'étalement urbain de grande ampleur, le déséquilibre s'accroît entre les espaces d'urbanisation ancienne, qui subissent depuis les années 1970 une perte de population importante liée à la dégradation des conditions de logement, et les zones périphériques de développement récent, qui absorbent une part importante de la croissance des activités et accueillent les ménages les plus solvables. La dépression démographique, désormais ressentie à l'échelle de la région urbaine, pourrait influencer la manière d'appréhender la recherche de nouvelles solidarités territoriales, puisque les raisons du départ semblent désormais aussi urgentes à identifier que les moyens de maîtriser la périurbanisation.

### 1.1. Conditions du développement urbain en région stéphanoise

#### *(i) Un site enclavé, soumis à de fortes contraintes topographiques*

La localisation de Saint-Étienne, sur les contreforts du Massif Central, ne la prédisposait pas à un développement précoce. Proche de Lyon (environ 60 km), elle se trouve néanmoins à l'écart des grands axes de communication de la Loire et du Rhône. Il faut attendre le premier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle pour que la construction d'infrastructures routières<sup>3</sup> et ferroviaires, associées à la mise en valeur du bassin minier et au développement industriel, mette fin à l'enclavement qui a longtemps limité sa croissance.

Au sein de la région stéphanoise, les caractéristiques géologiques (gisement houiller et contraintes topographiques) ont fortement structuré le développement urbain (figure 1).

Trois vallées, dont les rivières prennent leurs sources dans le Massif du Pilat, donnent au site son allure triangulaire : l'Ondaine au sud-ouest, qui coule vers la Loire et le Gier à l'est qui va se jeter dans le Rhône, forment l'axe principal d'une dépression orientée du sud-ouest au nord-ouest, tandis que le Furan, perpendiculaire à cet axe, rejoint la Loire vers le nord. Cette dépression, qui contient le dépôt carbonifère dont l'exploitation industrielle fera de la région stéphanoise le premier bassin minier de France au début du XIX<sup>e</sup> siècle, est bordée au sud par des hauts plateaux, puis par le Massif du Pilat, au nord par les Monts du Lyonnais, et fermée à l'ouest par les plateaux bordant le Massif Central.

Au nord-ouest de l'agglomération principale, le sud de la plaine du Forez constitue le principal réservoir de terrains constructibles (moins de 10% de pente) de la région urbaine.

#### *(ii) Une organisation urbaine multipolaire héritée de la Révolution industrielle*

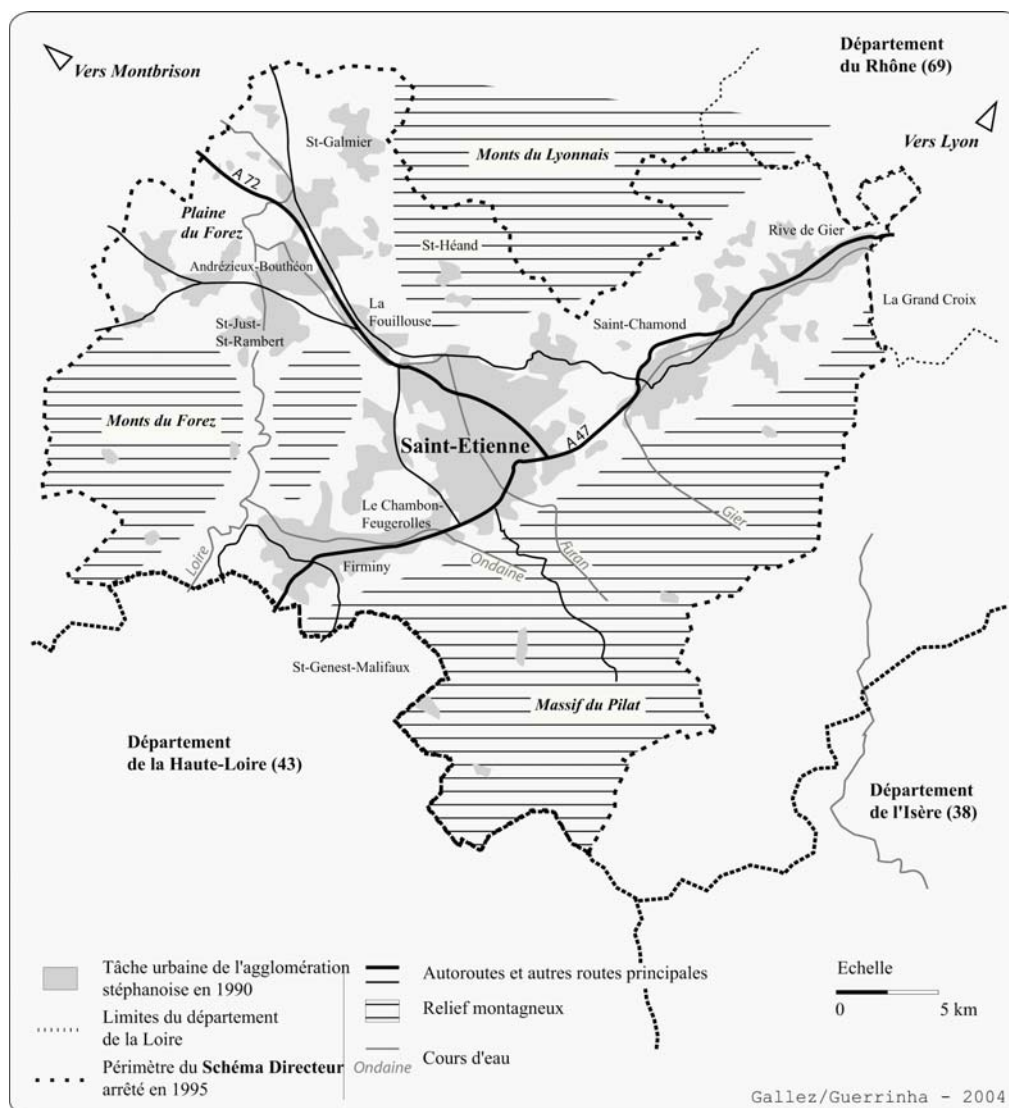
Saint-Étienne n'est pas née de la Révolution industrielle ; la ville s'est structurée notamment autour des activités métallurgiques (fabrication d'armes), textiles (tissage de la soie) et manufacturières dans lesquelles investissent de grandes familles de la bourgeoisie stéphanoise. Tel est le cas également de sa voisine, Saint-Chamond, second pôle urbain de la région<sup>4</sup>, qui lui disputa pendant un temps son statut de centre principal.

---

<sup>3</sup> Notamment avec la construction de la route de Lyon à Toulouse, qui constitue l'artère majeure de la région, et celle de la route de Roanne au Rhône dans l'axe nord-sud.

<sup>4</sup> En 1999, Saint-Chamond compte 37 378 habitants.

Figure 1 : Sites d'urbanisation en région stéphanoise



Le processus d'industrialisation qui débute au XIX<sup>e</sup> siècle repose principalement sur les activités d'extraction de la houille, la métallurgie et la sidérurgie, mais il stimule également l'expansion des activités plus traditionnelles (rubannerie, fabrication des armes, quincaillerie). La croissance de Saint-Étienne fut exceptionnelle et rapide tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle. La ville passe de 20 000 à 100 000 habitants entre la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et 1855, date à laquelle la pression de son développement la conduit à annexer quatre communes suburbaines<sup>5</sup>. En 1856, l'État fait de Saint-Étienne la Préfecture de la Loire, reconnaissant tardivement son statut de capitale départementale – son poids démographique et économique dépassant alors largement celui de Montbrison, dont elle prend la place.

Le développement urbain qui accompagne la révolution industrielle ne se concentre pas uniquement sur la ville-centre. Du fait de la dispersion des centres de production du charbon

<sup>5</sup> Cette croissance exceptionnelle fait passer Saint-Étienne au 13<sup>ème</sup> rang des villes françaises en 1851, et au 7<sup>ème</sup> rang en 1872 (Source : La Documentation Française, 1973).

dues aux stratégies d'implantation des compagnies minières, plusieurs bourgs acquièrent le rang de petites villes, qui marquent leur indépendance face à la ville-centre.

Plusieurs « aires-systèmes historiques »<sup>6</sup> peuvent ainsi être identifiées :

- *La partie orientale de la vallée du Gier, autour de Rive-de-Gier*, constitue un sous-bassin autonome, proche de la métropole lyonnaise. La construction du canal entre Givors et Rive-de-Gier en 1780, qui a facilité l'évacuation du charbon vers le Rhône, en a très tôt conforté l'individualisation ;

- Entre Saint-Étienne et Rive-de-Gier, la commune de *Saint-Chamond*, deuxième ville du bassin minier après Saint-Étienne, a connu une croissance assez régulière, principalement associée au développement d'une industrie textile d'implantation ancienne ;

- *La vallée de l'Ondaine*, dont le développement urbain est un peu plus tardif que celui du sous-bassin du Gier, se structure principalement autour de Firminy et du Chambon-Feugerolles. Dans cette partie du bassin, comme dans la vallée du Furan autour de Saint-Étienne, le « *tropisme ligérien/parisien se substitue à l'attraction rhôdaniennelyonnaise* »<sup>7</sup> qui caractérise l'est de la vallée du Gier.

Dans la seconde moitié du XXe siècle, la limitation des zones constructibles due aux contraintes du relief oriente le développement urbain vers la *plaine du Forez*, située au nord-ouest de l'agglomération. Depuis longtemps associée au devenir de la région stéphanoise dans les démarches de planification urbaine, son développement s'est accéléré dans les années 1960, à partir de petits centres urbains anciens comme Andrézieux-Bouthéon, ou les communes de Saint-Just et Saint-Rambert (qui fusionneront en 1973).

Par ailleurs, une partie des communes de la Haute-Loire, au sud-ouest, qui fournirent jadis une part de la main d'œuvre ouvrière des industries du « Pays noir » et accueillirent les fabriques de rubans stéphanoises et saint-chamonnaises, constituent aujourd'hui « *un espace de déconcentration des entreprises et de l'habitat* »<sup>8</sup> de l'agglomération stéphanoise.

### (iii) Les fragmentations du bassin minier stéphanois

Malgré les tentatives de rationalisation de la production minière initiées par l'État, l'organisation des différents centres productifs dans la région stéphanoise est toujours restée très cloisonnée. Selon Georges Gay et Christelle Morel-Journel, le bassin minier stéphanois, dont « *l'identification relève de l'évidence géographique* » et dont la perception est confortée « *par l'expression d'un fort sentiment identitaire qui sourd des comportements, des habitudes, de la revendication de prétendues qualités locales [...], de l'antagonisme avec Lyon, toujours prêt à se manifester* » est avant tout une « *construction idéelle* », issue des projets industriels élaborés par les ingénieurs des Mines au cours du XIXe siècle<sup>9</sup>.

Les clivages qui accompagnent l'essor industriel démentent l'existence d'une entité unifiée, et les découpages administratifs viennent conforter les velléités autonomistes locales. La stratégie des compagnies minières étant de « coller » au territoire préexistant pour y asseoir leur pouvoir et maintenir leur main d'œuvre à portée de main<sup>10</sup>, la croissance urbaine qui accompagne le développement industriel a ainsi produit plus de morcellements communaux

---

<sup>6</sup> Gay G., 1998.

<sup>7</sup> Gay G. et Morel-Journel Ch., 2000.

<sup>8</sup> Gay G., 1998.

<sup>9</sup> Gay G. et Morel-Journel Ch., 2000.

<sup>10</sup> Entretien avec Ch. Morel-Journel, Université Jean Monnet de Saint-Étienne.



qu'elle n'a suscité de regroupements<sup>11</sup>. Plusieurs petites communes sont en effet créées dans les zones de concentration des populations ouvrières, aux abords des principaux centres industriels, afin de favoriser le contrôle social : Lorette, Grand-Croix, L'Horme dans la vallée du Gier, Terrenoire (qui sera absorbée par Saint-Étienne en 1968) dans la vallée du Furan, la Ricamarie dans la vallée de l'Ondaine. Lorsqu'en 1884 la loi instaure l'élection au suffrage universel du conseil municipal, ces petites communes, sous la direction de notables ouvriers, deviennent de « véritables laboratoires de la démocratie représentative<sup>12</sup> ». Leur attachement à l'indépendance communale s'exprime dans le refus de toute forme d'intercommunalité fédérative.

Par ailleurs, à l'échelle régionale, le rapport à Lyon a toujours été ambivalent, oscillant entre une rivalité affichée et des tentatives de rapprochement parfois contraint. « *Nous reprochons à Lyon ce que Lyon reproche à Paris et demandons la décentralisation même en Province* » peut-on lire en 1926 dans le Bulletin de la chambre de commerce de Saint-Étienne<sup>13</sup>. Les relations entre Lyon et Saint-Étienne ne peuvent toutefois pas se résumer à une simple opposition de type centre-périphérie liée à la proximité des deux villes. L'apport des capitaux lyonnais a ainsi permis la mise en valeur précoce du bassin de Rive-de-Gier, dont l'autonomisation fut ensuite confortée par l'ouverture, en 1832, de la ligne de chemin de fer entre Saint-Étienne et Lyon. Toute la partie orientale de la vallée du Gier fut pendant longtemps davantage tournée vers Lyon que vers Saint-Étienne, dont elle peine à reconnaître la centralité.

Le développement du réseau ferré est caractéristique des difficultés de la mise en place d'un projet territorial intégré au sein du bassin minier stéphanois. Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, l'État soutient un premier projet visant l'intégration des activités industrielles au sein du bassin stéphanois, dans le souci d'une affirmation de l'intérêt général sur les intérêts particuliers des concessionnaires<sup>14</sup>. Ce projet suppose une amélioration conséquente du système de transport, qui conduit l'ingénieur des Mines de Gallois à s'intéresser à une innovation anglaise, le chemin de fer. L'idée du développement d'un réseau ferroviaire modifie la portée du projet industriel : elle l'inscrit « *dans une vision globale de l'aménagement régional, en réactualisant la vieille utopie d'une jonction de la Loire au Rhône* »<sup>15</sup>. Ni le projet d'intégration des activités industrielles, ni le projet de transport ne résisteront cependant aux logiques autonomistes locales. La démarche d'innovation industrielle est ainsi récupérée par le capital lyonnais, qui la met à profit pour « *transformer la vallée du Gier en un appendice rhodanien* »<sup>16</sup>. La construction de deux lignes de chemin de fer, pionnières du réseau français, entre Saint-Étienne et Andrézieux (port sur la Loire) en 1827 et entre Saint-Étienne et Lyon en 1832, mettent fin à l'enclavement historique du pays stéphanois, lui conférant ainsi un avantage comparatif important sur les autres régions industrielles<sup>17</sup>. Mais elles renforcent également les liens entre Lyon et la vallée du Gier, alors que le rattachement de Saint-Étienne à la Loire oriente le développement des activités industrielles des vallées du Furan et de

<sup>11</sup> Au XIX<sup>e</sup> siècle, les seules fusions qui se produisent sont celles du Chambon et de Feugerolles en 1835, et l'absorption par Saint-Étienne de quatre de ses communes suburbaines en 1855.

<sup>12</sup> Gay G., 1998.

<sup>13</sup> Cité par P. Chapelin, 1996.

<sup>14</sup> Ce projet industriel, développé par l'ingénieur des Mines Beaunier, fait suite au vote de la loi de 1810 qui « *se propose de soustraire la richesse charbonnière aux prérogatives de la propriété de surface, et consacre la suprématie de l'intérêt collectif sur les intérêts particuliers* », G. Gay et Ch. Morel-Journel, 2000.

<sup>15</sup> G. Gay et Ch. Morel-Journel, 2000.

<sup>16</sup> G. Gay et Ch. Morel-journel, 2000.

<sup>17</sup> P. Chapelin, 1996.



l'Ondaine selon un axe nord-sud. Les deux sous-bassins (Saint-Étienne-Ondaine et Rive-de-Gier) continueront dès lors de fonctionner de manière totalement indépendante.

*(iv) Aggravation des inégalités spatiales dans un contexte d'érosion démographique*

À partir des années 1930, les activités d'extraction de la houille commencent à décliner. Dans les années 1950, le bassin cesse d'être exploité dans la vallée du Gier ; à l'ouest, la production se concentre autour du Chambon-Feugerolles et de la Ricamarie, et se réduit progressivement. En 1975, le dernier puits de charbon est fermé. Cette cessation d'activité vaut à la région son classement en zone II (zone industrielle en déclin), qui lui permet de bénéficier de l'apport des capitaux européens. Cependant, la mise en place d'une politique de reconversion initiée par l'État, puis relayée par la Région par le biais des contrats globaux de développement, ne favorise pas la prise en charge collective par les élus locaux de l'avenir de la région urbaine. Pas d'association des communes minières, comme dans le Nord-Pas-de-Calais, pas de solidarité à base spécifiquement minière ou industrielle : *chaque commune a joué ses propres cartes de son côté* »<sup>18</sup>.

Dans les années 1970-1980, la crise économique qui atteint les industries du textile, de la métallurgie, de l'armement et du cycle, se manifeste de façon beaucoup plus violente que dans le secteur minier. Les suppressions d'emplois sont très importantes et les fermetures d'entreprises se succèdent – dont celle de l'emblématique Manufrance en 1985. Entre 1980 et 1990, la région stéphanoise a perdu 5% de ses emplois, alors que la France en gagne 4%<sup>19</sup>.

La faible croissance démographique des communes de la région stéphanoise depuis la fin de la seconde guerre mondiale, alors que la plupart des agglomérations françaises connaissent un développement rapide, est une traduction de ces difficultés économiques. En 1968, Saint-Étienne compte 225 000 habitants ; après l'annexion des communes de Terrenoire (1968), de Saint-Victor-sur-Loire et Rochetaillé (1973), la population de la ville-centre dans ses nouvelles limites ne cessera de décliner. Ce déclin touche également les autres centres urbains de l'ancien couloir industriel, et à partir des années 1970, l'essentiel de la croissance démographique se fait dans le secteur de la plaine du Forez. Le renforcement du mouvement d'étalement urbain<sup>20</sup> et la montée du chômage dans les années 1970-1980 accentuent les disparités territoriales.

Si à la fin des années 1990 le niveau d'emplois se stabilise<sup>21</sup>, le dernier recensement de population montre que l'évasion démographique dépasse désormais les frontières de la région stéphanoise : entre 1990 et 1999, elle a perdu environ 15 000 habitants. La lutte contre cette perte d'attractivité, ressentie de façon très négative par les acteurs locaux, constitue l'une des priorités des démarches de planification engagées depuis le milieu des années 1990.

## 1.2. Organisation urbaine, demande de déplacements et enjeux du transport

*(i) Tendances de la mobilité locale*

Les données relatives aux comportements individuels de déplacement des habitants de la région stéphanoise, recueillies au moyen des enquêtes-ménages menées en 1992 et en 2001,

---

<sup>18</sup> Entretien avec Ch. Morel-Journel, Université Jean Monnet de Saint-Étienne.

<sup>19</sup> Source : Épures, 1994, p. 45.

<sup>20</sup> Entre 1975 et 1990, la tache urbaine au sein de la région stéphanoise a doublé.

<sup>21</sup> Source : INSEE, enquête emplois de 1998.

font état d'une demande de mobilité légèrement croissante (3,58 déplacements par personne et par jour en 2001), proche de la moyenne nationale<sup>22</sup>. La tendance à l'augmentation du nombre individuel de déplacements quotidiens est identique dans la plupart des autres agglomérations de province.

Du point de vue de l'usage des différents modes de transport, les évolutions sont là encore classiques : une légère augmentation de la part de la voiture particulière (58% des déplacements en 2001), une diminution assez importante de la part des transports collectifs (10% en 2001, dont 7% pour les transports collectifs urbains) et une stabilisation de la part de la marche à pied. En 2001, le taux de motorisation, égal à 1,1 voiture par ménage, est en très légère progression depuis 1992 ; comme dans la plupart des grandes agglomérations, on observe une forte croissance de la motorisation à mesure que l'on s'éloigne des zones denses.

La redistribution spatiale des déplacements en région stéphanoise est conforme au mouvement d'étalement des lieux de résidence et d'emplois : diminution des déplacements internes aux secteurs centraux ou touchant le centre (en 2001, un déplacement sur deux a pour destination Saint-Étienne), augmentation des flux périphériques. Pour ce qui concerne les déplacements entre domicile et lieu de travail, 60% des migrations se font entre secteurs différents (dont la moitié entre Saint-Étienne et la périphérie) et ce chiffre est en constante augmentation depuis 1975. 75% de ces déplacements vers le travail sont réalisés en voiture.

#### *(ii) Caractéristiques du réseau urbain de transports collectifs*

Si l'allongement des distances et l'usage croissant de la voiture particulière sont des tendances communes à l'ensemble des agglomérations françaises, le contexte géographique stéphanois, caractérisé par des densités élevées le long de l'ancien couloir industriel, fut longtemps favorable à l'usage des transports collectifs urbains et interurbains. La liaison ferroviaire entre Saint-Étienne et Lyon est ainsi la première ligne de la région Rhône-Alpes en termes de fréquentation ; par ailleurs, du fait de l'organisation linéaire de Saint-Étienne, la ligne de tramway orientée du nord au sud place fait du réseau urbain stéphanois l'un des premiers en du point de vue de l'usage et de l'adéquation entre offre et demande. En témoignent les chiffres du tableau 1, qui comparent pour l'année 1986 les indicateurs d'offre, de fréquentation et d'adéquation entre offre et demande pour les réseaux de treize agglomérations dont le PTU regroupe entre 200 000 et 450 000 habitants.

Malgré ce contexte favorable, au début des années 1990, les effets de l'étalement urbain et surtout de la diminution de la population dans la ville-centre commencent à se faire sentir, et le réseau connaît des pertes de fréquentation importantes jusqu'en 1998 (graphique 1).

En 2002, le réseau urbain stéphanois reste l'un des plus performants en termes d'adéquation entre offre et usage (4,5 voy/km), comparé aux réseaux urbains dont les PTU regroupent entre 250 000 et 450 000 habitants (tableau 2). Le nombre de voyages par habitant du PTU a certes beaucoup diminué depuis 1986 (109 contre 164 en 1986), mais la baisse de ce ratio est en partie imputable à l'augmentation récente du périmètre des transports urbains en 2001 (de 13 à 34 communes) et du nombre d'habitants (de 269 000 à 360 000 habitants).

*Tableau 1*  
*Comparaison des ratios offre-usage par habitant des réseaux urbains en 1986*  
*(PTU de 200 000 et 450 000 habitants)*

	PTU Nb comm.	Pop. PTU Nb hab.	Offre Km/hab	Usage Voy/hab	O/D Voy/km
--	-----------------	---------------------	-----------------	------------------	---------------

<sup>22</sup> Source : Saint-Étienne Métropole, 2002.

Angers	15	218 534	26,4	92,7	3,5
Orléans	18	234 977	35,1	90,7	2,5
Clermont-Ferrand	13	243 406	28,9	105,2	3,6
Le Havre	6	245 226	21,5	78,2	3,6
Nancy	20	260 505	26,1	109,5	4,1
Montpellier	15	265 366	27,4	102,0	3,7
Tours	19	269 317	22,9	82,2	3,5
Rennes	31	297 433	24,4	111,0	4,5
Saint-Étienne	15	300 695	29,4	163,7	5,5
Toulon	8	303 834	21,8	72,8	3,3
Valenciennes	64	337 821	18,8	58,2	3,0
Grenoble	23	369 428	28,6	95,9	3,3
Rouen	33	390 510	18,1	62,6	3,4

Graphique 1

Évolution du nombre de voyages annuels sur le réseau urbain stéphanois (en milliers)

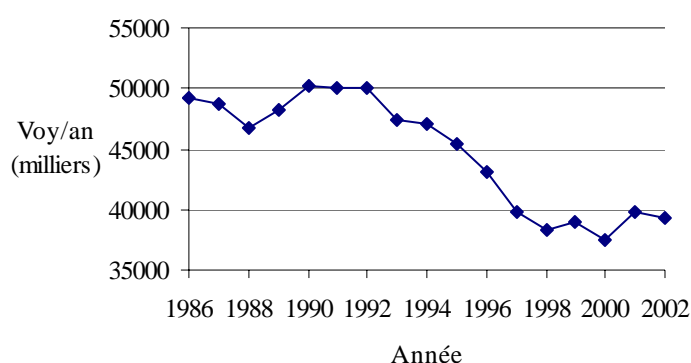


Tableau 2

Comparaison des ratios offre-usage par habitant des réseaux urbains en 2002  
(PTU de 200 000 et 450 000 habitants)

	PTU Nb comm.	Pop. PTU Nb hab.	Offre Km/hab	Usage Voy/hab	O/D Voy/km
Lens	36	252 873	14,5	20,9	1,4
Angers	29	256 131	33,7	98,4	2,9
Le Havre	17	258 514	31,0	92,2	3,0
Nancy	20	264 657	31,7	66,8	2,1
Clermont-Ferrand	19	271 147	28,6	93,2	3,3
Orléans	22	273 781	41,0	74,5	1,8
Tours	21	290 876	28,2	87,6	3,1
Valenciennes	75	346 945	24,2	54,5	2,2
Saint-Étienne	34	359 930	24,1	109,0	4,5
Rennes	36	375 569	36,7	119,9	3,3
Grenoble	23	380 645	39,7	159,7	4,0
Rouen	34	398 001	32,5	93,5	2,9
Toulon	11	403 743	20,9	57,9	2,8
Montpellier	38	418 808	23,7	100,3	4,2

Sources : DTT-CERTU, Annuaire statistiques sur les TCU, Statistiques 1994 et 2003.

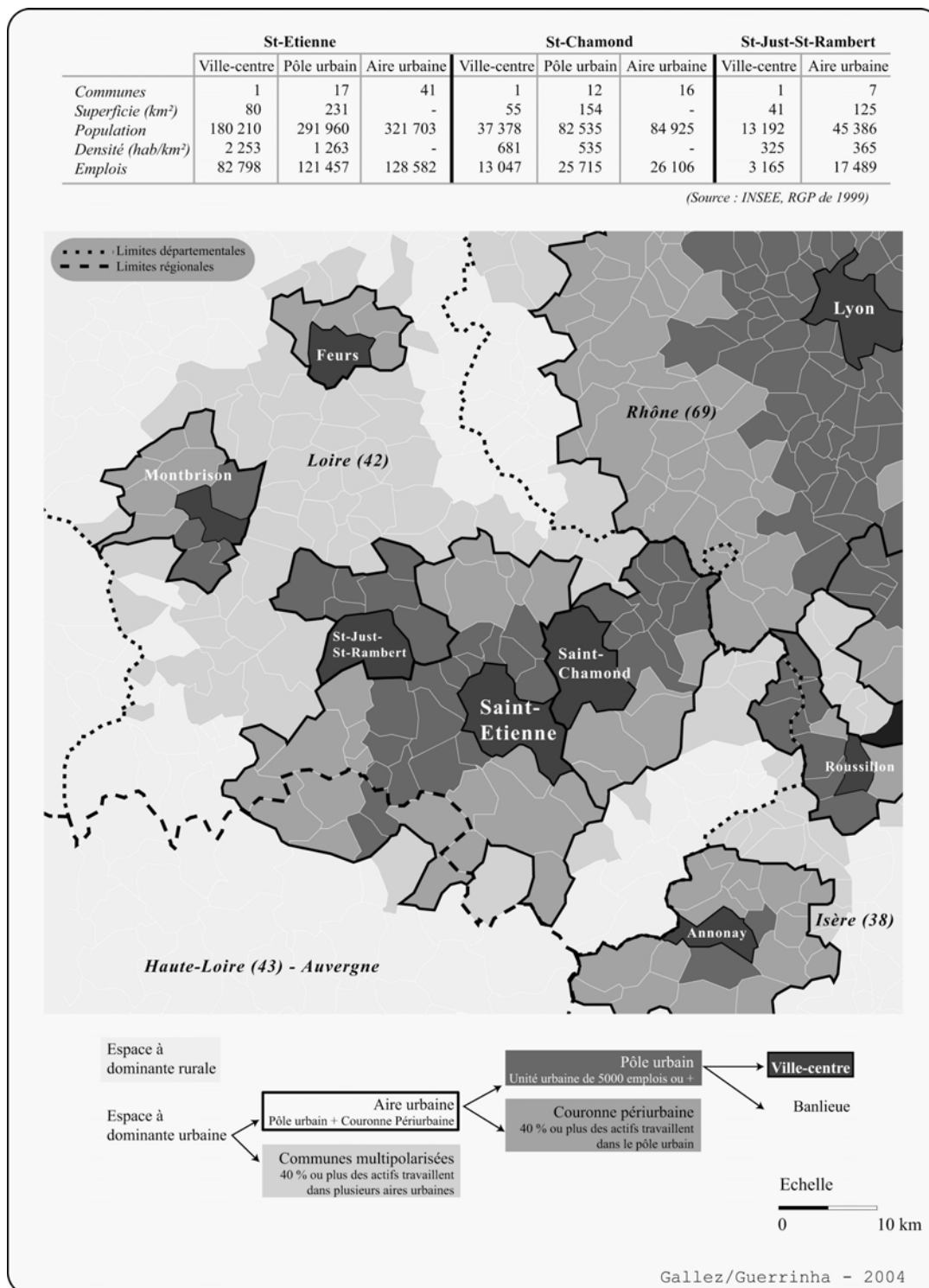
### (iii) Bassins d'emploi, flux domicile-travail et étalement urbain

Plusieurs éléments peuvent être importants du point de vue de la coopération intercommunale ou des relations intercommunautaires d'une part, et de l'élaboration de politiques de transports publics d'autre part. Nous nous intéressons plus spécifiquement ici aux poids

relatifs de la ville-centre et des pôles d'emplois secondaires, à la traduction de cette structure urbaine en termes de flux domicile-travail et aux caractéristiques de l'étalement urbain.

Si l'on s'en tient aux découpages géographiques de l'INSEE (pôles urbains et aires urbaines) pour caractériser les pôles d'emplois principaux, on distingue en 1999 trois aires urbaines contiguës au sein de la région stéphanoise (figure 2).

**Figure 2 – Aires urbaines et pôles urbains en région stéphanoise**



Une coupure d'urbanisation due au relief entre Saint-Étienne et Saint-Chamond explique la distinction de deux unités urbaines au sein de l'ancien couloir industriel. L'agglomération stéphanoise englobe, outre la ville-centre, la vallée de l'Ondaine et s'étend à présent au sud-ouest vers la Haute-Loire ; en 1999, sur les 41 communes que compte l'aire urbaine, 7 appartiennent à ce département limitrophe. L'aire urbaine de Saint-Étienne est nettement plus importante que celle de Saint-Chamond, puisqu'elle regroupe 70% des habitants et 75% de l'emploi de l'ensemble constitué par les trois aires urbaines, contre 19% de la population et 15% des emplois pour la seconde. En dehors de la taille, les deux aires urbaines présentent un certain nombre de similitudes du point de vue des caractéristiques socio-démographiques : de grandes communes-centres (respectivement 80 km<sup>2</sup> et 55 km<sup>2</sup>) qui leur ont permis pendant un certain temps au moins d'assurer leur croissance au sein de leur propre périmètre, une forte concentration de l'habitat et de l'emploi au sein de leur propre aire urbaine, une densité relativement élevée, due aux contraintes de relief. Les fonctions de centralité de Saint-Étienne sont renforcées du fait de son rôle de capitale administrative de la Loire et de la présence d'un pôle universitaire important.

L'aire urbaine de Saint-Just-Saint-Rambert se limite quant à elle à un pôle urbain. La commune de Saint-Just-Saint-Rambert, relativement étendue (41 km<sup>2</sup>), regroupe un peu plus de 13 000 habitants en 1999, mais le pôle d'emploi le plus important est celui d'Andrézieux-Bouthéon (7842 emplois en 1999 contre 3165 à Saint-Just-Saint-Rambert), qui accueille sur son territoire l'aéroport de Saint-Étienne-Bouthéon.

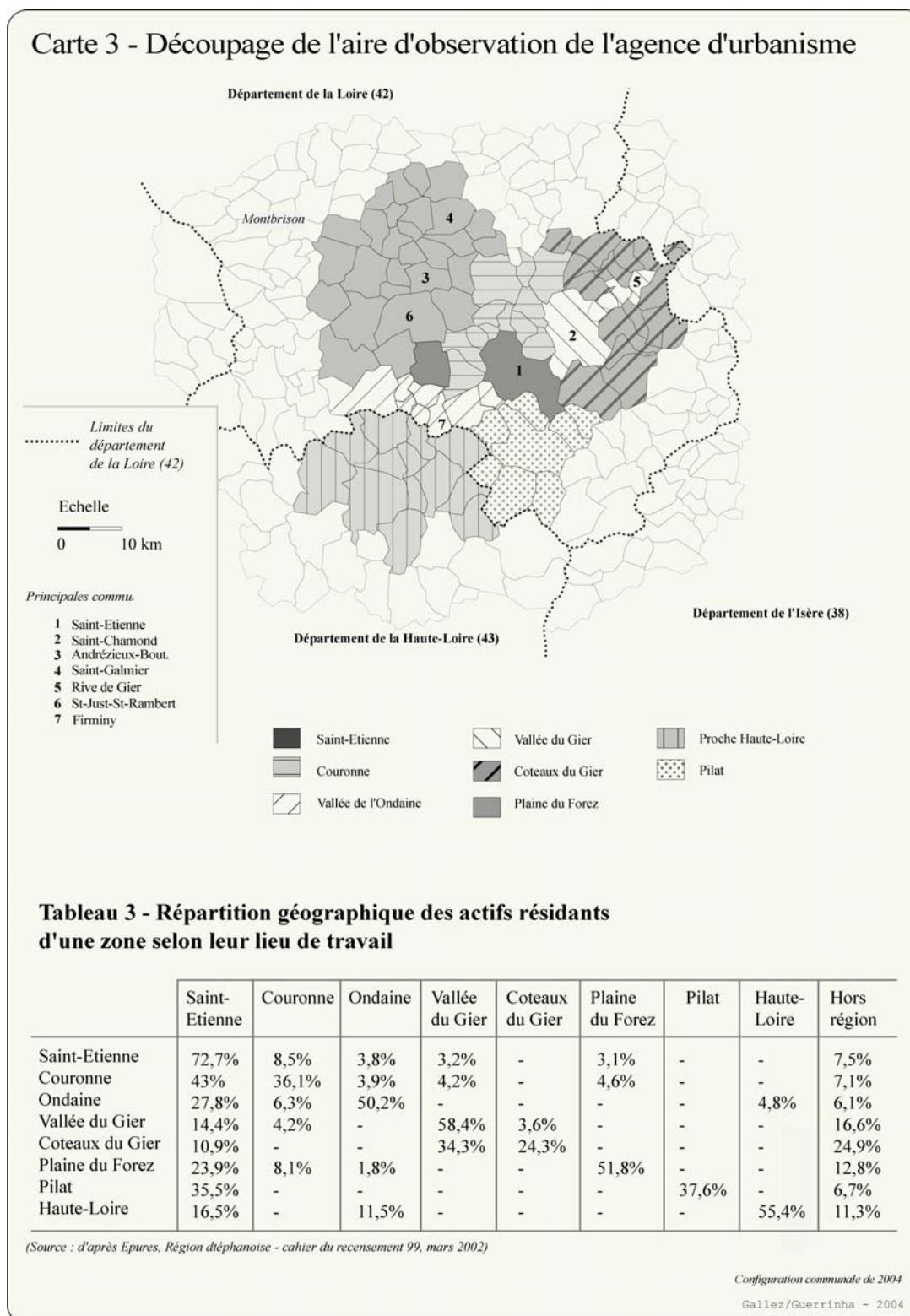
L'absence d'une commune-centre importante au sud de la plaine du Forez est un des éléments qui explique la difficulté de faire aboutir le projet de création d'une communauté d'agglomération. Le caractère semi-rural de ce secteur se lit dans la faiblesse de la densité d'habitat.

Pour aller au-delà de cette description statique des différents pôles urbains, et aborder la problématique des déplacements à travers l'analyse des flux domicile-travail, nous utilisons le découpage en secteurs défini par l'agence d'urbanisme Épures (figure 3), à l'intérieur de son aire d'observation – qui comportait jusqu'à une période récente 92 communes. De fortes disparités apparaissent entre les différents secteurs (tableau 3).

En dehors de la vallée de l'Ondaine et de la proche couronne stéphanoise, situées dans l'aire urbaine de Saint-Étienne, ce sont les secteurs du Pilat et de la Plaine du Forez qui envoient le plus d'actifs vers la ville-centre. Pour le secteur du Pilat, cette forte attraction s'explique par la faiblesse de l'offre d'emploi caractéristique d'un espace à dominante rurale. Pour la Plaine du Forez, seconde zone pourvoyeuse d'emplois après Saint-Étienne, l'ampleur des migrations quotidiennes vers Saint-Étienne témoigne de l'importance du nombre d'actifs ayant fait le choix d'une localisation périphérique tout en conservant un emploi dans le centre.

Les actifs des deux secteurs situés à l'est sont moins attirés par Saint-Étienne que par le bassin d'emploi lyonnais. Les côteaux du Gier, fortement dépendants des autres secteurs en termes d'emplois, envoient 10,9% de leurs actifs vers Saint-Étienne et près d'un quart se dirigent hors de la région stéphanoise, principalement vers Lyon. Dans la vallée du Gier, ces parts sont plus équilibrées : 14,4% des actifs vont travailler à Saint-Étienne, contre 16,6% hors région.

Si l'on considère les chiffres bruts des migrations, la différence des échanges entre les deux pôles d'emplois secondaires (plaine du Forez et vallée du Gier) et le centre, apparaît aussi clairement : le nombre d'actifs sortant du Forez pour aller vers Saint-Étienne est en effet nettement plus élevé que le nombre d'entrants (7634 sortants contre 1941 entrants), alors que ce même rapport est beaucoup plus équilibré entre la vallée du Gier et Saint-Étienne (3317 sortants contre 2029 sortants).

**Figure 3 : Espaces résidentiels, espaces d'activités au sein de la région stéphanoise**

Le développement des réseaux de transport joue un rôle important dans l'évolution de l'accessibilité à l'emploi et aux activités. À moyen et long terme, l'amélioration des conditions de la mobilité individuelle (en particulier l'augmentation des vitesses de

déplacement) liée au développement de cette offre de transport entraîne une modification des choix de localisation des ménages et des entreprises, en leur ouvrant des opportunités foncières en périphérie des zones denses ; sans dégrader leur temps d'accès au centre, ils peuvent s'en éloigner géographiquement. À l'échelle des régions urbaines, ces changements de localisation entraînent une modification de la distribution spatiale des résidences et des activités, et notamment un mouvement de croissance extensive de l'urbanisation qui engendre lui-même une augmentation notable des distances de déplacements. Cette spirale de la périurbanisation<sup>23</sup> est à l'œuvre dans la région stéphanoise, comme dans la plupart des agglomérations françaises, depuis le milieu des années 1970.

La forte augmentation de la consommation d'espace est un indice de cet étalement des lieux de résidence et des lieux d'emplois : entre 1975 et 1990, la tache urbaine a doublé, alors que l'augmentation n'avait été que de 40% entre 1955 et 1975<sup>24</sup>. Sur les 1600 ha consommés entre 1991 et 2000, 92% sont dus à la construction individuelle.

La région urbaine de Saint-Étienne n'a pas connu la forte reprise de la croissance démographique qui caractérise la plupart des agglomérations françaises dans les années 1950. La périurbanisation qui débute dans les années 1970 se fait dans un contexte de très faible augmentation de la population. Entre les deux derniers recensements, la région a même perdu 15 000 habitants. La dynamique de la population et des emplois dans les trois aires urbaines montre l'ampleur du redéploiement interne, qui accentue les déséquilibres des centres urbains traditionnels et la plaine du Forez (tableau 4).

La perte d'habitants dans les centres urbains traditionnels (-9,6% à Saint-Étienne, -3,9% à Saint-Chamond), due notamment à une dégradation de la qualité du logement, n'est plus compensée par la croissance des périphéries.

Le mouvement de desserrement est également sensible pour les activités : la perte d'emplois est plus importante dans l'agglomération de Saint-Étienne (-3%), et particulièrement marquée dans les villes-centres (-7,6% à Saint-Étienne, -4,8% à Saint-Chamond). Cette perte d'emplois dans le centre est plus que compensée par la forte augmentation des activités dans le sud de la plaine du Forez (qui est devenue le second pôle d'emplois régional, avant la vallée du Gier). La stabilisation du nombre total d'emplois montre que la région stéphanoise est sortie de la période critique de la reconversion industrielle.

**Tableau 4 : Croissance de la population et de l'emploi dans les aires urbaines de la région stéphanoise entre 1990 et 1999**

	Aire urbaine de Saint-Étienne	Aire urbaine de Saint-Chamond	Aire urbaine de Saint-Just-Saint-Rambert
Population			
Ville-centre	- 9,6 %	- 3,9 %	+ 7,3 %
UU - VC	- 4,8 %	- 0,9 %	+ 3,2 %
AU – UU	+ 12,3 %	+ 8,0 %	-
Ensemble de l'AU	- 6,3 %	- 2,0 %	+ 3,4 %
Emplois			
Ville-centre	- 7,6 %	- 4,8 %	+ 9,0 %
UU – VC	- 20,8 %	- 2,9 %	+ 20,2 %
Ensemble de l'UU	- 3,0 %	+ 1,0 %	+ 13,8 %

Sources : INSEE, RGP de 1999 et 1990.

<sup>23</sup> Spirale dont le processus et les acteurs ont été décrits par Wiel (1999 et 2003).

<sup>24</sup> In Epures, 1994, p.

## 2. Histoire de l'intercommunalité et de la planification

Selon les planificateurs, l'organisation multipolaire de la région stéphanoise constitue l'un des atouts structurels majeurs de l'agglomération stéphanoise : *« La croissance urbaine qui fut particulièrement rapide au 19<sup>e</sup> siècle, s'est amorcée autour de communautés existantes, ce qui explique en partie l'absence de banlieue, c'est-à-dire de tissu urbain inorganisé (...). Alors que dans beaucoup d'agglomérations on ressent le besoin de « structurer » la banlieue, le renforcement des pôles existants suffit ici. »*<sup>25</sup>

Or, l'approche socio-politique révèle une réalité bien différente de cette vision technique de l'espace urbain. Dans la région stéphanoise en particulier, la mise en place d'une réflexion globale comme la construction d'une coopération intercommunale fédérative ont été retardées du fait de la persistance d'antagonismes multiples, hérités des stratégies de développement autonomistes qui ont présidé à la multipolarisation du développement urbain. Ainsi selon Georges Gay, *« l'agglomération stéphanoise ne s'est pas constituée par simple croissance de la ville-centre mais par coalescence d'éléments autonomes et celle-ci procède davantage de la juxtaposition d'identités particulières très précocement mises en place (...) que de l'organisation d'un espace par un centre aux fonctions de commandement affirmées. (...) Les réticences face à l'intercommunalité ne relèvent donc pas simplement d'un classique antagonisme entre centre et périphérie, mais d'une logique de morcellement constitutive de la région industrielle. »*<sup>26</sup>

Depuis les années 1960, les échecs successifs d'élaboration d'un projet partagé et de recomposition du pouvoir local témoignent des contradictions entre visions normative et pragmatique du territoire, attisées par les difficultés économiques et une faible croissance démographique.

### 2.1. Intercommunalité imposée et planification centralisée dans les années 1970

Le terme de « région stéphanoise » apparaît à la fin des années 1960, au moment de la mise en chantier du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU)<sup>27</sup>. D'autres réflexions sur l'aménagement urbain avaient précédé cette démarche de planification, sur des périmètres qui préfigurent certaines options d'organisation spatiale esquissées dans les divers projets de SDAU.

Dès 1924, le plan d'aménagement et d'extension de Saint-Étienne, élaboré dans le cadre des procédures prévues par la loi Cornudet de 1919, prévoyait la création d'une cité nouvelle par annexion d'une partie des communes situées au nord de la ville-centre<sup>28</sup>. Plus tard, après le vote du décret-loi du 25 juillet 1935 qui instaure les projets régionaux d'urbanisme, plusieurs ébauches de groupements d'urbanisme (GU), supports territoriaux de ces projets d'aménagement, voient le jour. La diversité de ces ébauches témoigne de la force des clivages ou des antagonismes qui caractérisent le bassin minier : on y retrouve notamment une représentation opposant la vallée de l'Ondaine et Saint-Étienne d'un côté, et la partie orientale de la vallée du Gier de l'autre – récurrence du clivage interne lié à la proximité de la métropole lyonnaise – et isolant un sous-ensemble autour de Saint-Chamond, *« rappelant [son] ancienneté urbaine (...) et ses prétentions à la centralité »*. Deux périmètres émergent finalement : le premier recouvre le bassin houiller, et le second une portion de la plaine du Forez autour d'Andrézieux-Bouthéon (GU des Trois-Ponts).

<sup>25</sup> Épures, 1971, p. 24.

<sup>26</sup> Gay G., 1999.

<sup>27</sup> Vant A. et G. Gay, 1997.

<sup>28</sup> Saint-Priest en Jarez aurait été annexée dans sa totalité, et l'Étrat, Villars, La Fouillouse en partie.



Dans la perspective de l'élaboration d'un plan d'aménagement qui se précise au début des années 1960, l'État tente d'inciter les communes à opérer des regroupements. Avant le vote de la loi Marcellin en 1971, quelques fusions communales s'opèrent dans l'ancien couloir industriel sous la pression du Préfet. En 1964, Saint-Chamond absorbe ainsi trois de ses communes limitrophes. En 1968, Saint-Étienne absorbe la commune de Saint-Victor-sur-Loire (qui présente la particularité de ne pas être limitrophe avec elle), et en 1973, la commune de Terrenoire. En revanche, le projet d'un « Grand Rive-de-Gier » échoue à la fin des années 1960, notamment du fait de l'opposition des petites communes concernées.

La mise à l'étude du plan de modernisation et d'équipement de la région stéphanoise, inclus dans le plan d'aménagement et d'organisation générale (PADOG) de la métropole lyonnaise arrête la réflexion sur cette réorganisation territoriale. En février 1965, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire initiée par la DATAR, la création d'une métropole d'équilibre Lyon-Saint-Étienne est actée. En 1966, l'organisation d'étude d'aménagement de l'aire métropolitaine (ORÉAM) Lyon-Saint-Étienne prend la succession du PADOG. Ses travaux débouchent sur le schéma d'aménagement d'une métropole tricéphale (Lyon-Saint-Étienne-Grenoble)<sup>29</sup>, approuvé en comité interministériel le 26 mai 1970.

Ce schéma définit la zone de développement de la région stéphanoise à partir des contraintes du site : *« La zone où se pose le problème du développement de Saint-Étienne est assez bien définie géographiquement. En dehors des trois vallées (Gier, Ondaine et Furan) et de leurs rebords, il ne peut s'agir que des bords de la Loire au nord-ouest qui forment le début de la plaine du Forez »*. Dès lors, deux orientations majeures sont établies, que l'on retrouve ensuite dans la plupart des projets d'aménagement élaborés à l'échelle locale : un développement volontariste de l'urbanisation au nord-ouest (plaine du Forez) et le maintien d'une coupure d'urbanisation entre la partie orientale de la vallée du Gier et la région urbaine de Lyon.

En 1971, les maires des trois principales communes du bassin minier, Antoine Pinay (maire de Saint-Chamond), Michel Durafour (maire de Saint-Étienne) et Eugène Claudius-Petit (maire de Firminy), encouragés par les services de l'État, initient l'élaboration du SDAU de la région stéphanoise. Une agence d'urbanisme a été créée en 1967 (Épures : association pour l'étude des plans d'urbanisme et d'aménagement de la région stéphanoise), placée sous la tutelle de l'État.

Après la publication en mars d'un Livre Blanc intitulé « Saint-Étienne vers l'avenir », l'agence se dote d'un périmètre institutionnel qui recouvre l'ensemble des deux GU du Bassin houiller et des Trois Ponts ; ce périmètre sera ensuite prolongé vers le nord jusqu'à Saint-Galmier, et vers le nord-ouest jusqu'à Sury le Comtal. Quant au périmètre arrêté (en 1972) du schéma directeur, il comporte une quarantaine de communes<sup>30</sup>, correspondant à peu près à l'aire d'étude qui avait été préconisée par l'agence dans le Livre Blanc (figure 4).

Aucun des quatre projets de SDAU élaborés entre 1972 et 1978 ne fera cependant l'objet d'un consensus suffisant au sein de la commission locale d'aménagement et d'urbanisme qui regroupe les élus des communes concernées. La crise économique consécutive au premier choc pétrolier, qui touche de plein fouet une région déjà fragilisée par la diminution des

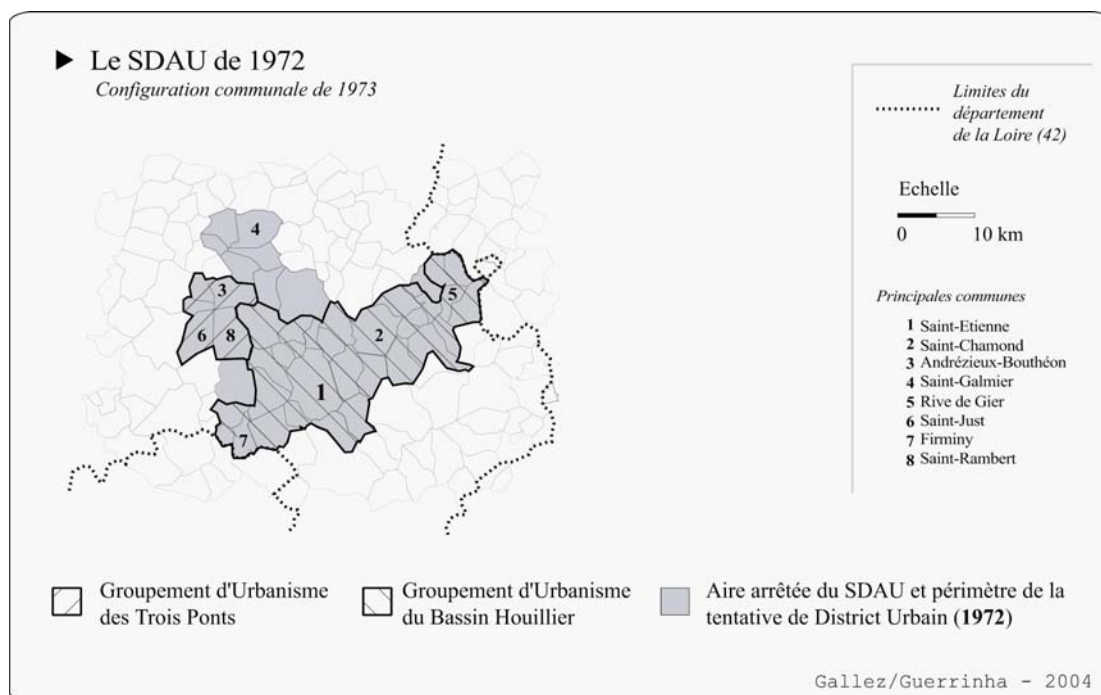
---

<sup>29</sup> Grenoble a été associée au projet de métropole d'équilibre régionale par décision du Conseil des ministres du 28 février 1968 (ORÉAM Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, 1971, p. 2).

<sup>30</sup> Du fait de la fusion de certaines communes (par exemple Saint-Just et Saint-Rambert en 1973, Saint Genis Terrenoire et La Cula qui deviennent Génilac en 1973 également, absorption de Rochetaillée par Saint-Étienne cette même année) et de la variation marginale des périmètres de projet, le nombre de communes a varié au cours du temps.

activités d'extraction de la houille, met à mal les hypothèses de très forte croissance démographique retenues dans les différents scénarios.

**Figure 4 : Aire d'étude de la première tentative de SDAU (1972)**



Dans ce contexte de récession, les impératifs de soutien aux activités économiques et à l'emploi attisent les antagonismes et font passer au second plan tous les projets d'alliance ou de coopération entre les collectivités locales. Au début des années 1980, les lois de décentralisation confortent les stratégies unitaires adoptées par les élus locaux pour faire face aux impératifs de la reconversion économique.

## 2.2. 1985-1995 : les rendez-vous manqués

### (i) Fin des années 1980, l'échec du district urbain

En 1985, les techniciens de l'agence d'urbanisme, soutenus par les services de la direction départementale de l'Équipement, militent en faveur de la reprise des études générales en région stéphanoise. En 1987, un diagnostic établi conjointement par l'Epures et la DDE est publié : « L'agglomération stéphanoise, un constat », qui met en évidence des déséquilibres croissants entre les centres urbains traditionnels et la plaine du Forez. Cette dernière « *loin de jouer le rôle d'exutoire à la croissance démographique de la ville que lui avaient attribué les réflexions préalables sur le SDAU, exerce une attraction sensible sur les populations et les activités de Saint-Étienne, des vallées de l'Ondaine et du Gier, accélérant ainsi la récession amorcée lors des deux chocs pétroliers* »<sup>31</sup>. Sur la base de ce constat, les auteurs du rapport insistent sur la nécessité d'établir de nouvelles solidarités territoriales.

Par ailleurs, certains élus au conseil régional, à la lecture des documents préparatoires au schéma directeur de Lyon<sup>32</sup>, commencent à exprimer la crainte que Lyon ne se désintéresse

<sup>31</sup> Vant A., L'agglomération stéphanoise en quête de territoire, Revue de géographie de Lyon, vol. 70 n°2, 1995, pp. 115-124.

<sup>32</sup> Schéma dont le projet définitif, baptisé « Lyon 2010 », est publié en 1990.

durablement de la région stéphanoise. Dans la prospective diligentée par le Préfet de Région Gilbert Carrière, la recherche d'opportunités nouvelles pour le développement économique de la métropole régionale conduit à un renforcement des relations entre Lyon, Grenoble et Genève, mais il n'est pas fait mention ou presque de Saint-Étienne. En réponse au schéma lyonnais, le préfet de la Loire publie en 1989 un document intitulé « *L'agglomération de Saint-Étienne, une ambition dans Rhône-Alpes* », qui affirme « *l'urgence de la préparation d'un projet centré sur trois thèmes : l'économie, les communications et l'environnement* »<sup>33</sup>.

Quelques élus prennent alors le relais de la réflexion initiée par les techniciens en faisant passer la réorganisation du pouvoir local avant la construction du projet. François Mazoyer (maire UDF-CDS d'Andrézieux-Bouthéon), François Dubanchet (maire UDF-CDS de Saint-Étienne) et Claude Chaboissier (maire PS de Saint-Priest en Jarez) s'associent pour proposer la création d'un district urbain. L'idée qu'une structure de négociation unitaire soit indispensable a fait son chemin auprès d'un nombre croissant d'élus locaux. Pourtant, de fortes oppositions s'expriment dès les premières réunions, où sont convoqués les élus des 39 communes du périmètre institutionnel de l'agence d'urbanisme. La manière dont François Mazoyer, forte personnalité, conduit et argumente la démarche<sup>34</sup>, le fait que la procédure de concertation ait démarré au mois de juillet, les soupçons pesant sur l'intérêt financier du maire de la ville-centre, entraînent de fortes réticences à l'encontre d'une démarche qualifiée de « projet à la hussarde ».

La démarche finit par s'enliser, et progressivement les communes du Gier et de l'Ondaine se retirent, alors que les élus des cantons de Saint-Galmier et de Saint-Just-Saint-Rambert hésitent sur la position à adopter, envisageant même un regroupement interne à la Plaine du Forez. Lorsque le maire de la ville-centre, qui cherche à augmenter la contribution fiscale des communes voisines, décide unilatéralement d'augmenter le prix de distribution de l'eau potable, la rupture est consommée entre Saint-Étienne et sa proche couronne. Ces tensions seront d'ailleurs à l'origine de la création du syndicat intercommunal de la couronne stéphanoise (le SICOS) un an plus tard. En mai 1990, moins d'un an après son lancement, le projet de création d'un district est définitivement abandonné.

#### (ii) Les intercommunalités périphériques

Depuis les années 1960, de nombreux syndicats intercommunaux se sont mis en place au sein de la région stéphanoise, pour la plupart dédiés à la gestion d'un service collectifs unique. En dehors des deux syndicats intercommunaux de transports, sur lesquels nous reviendrons dans la troisième partie, trois structures affichent des ambitions plus importantes : les syndicats intercommunaux de l'Ondaine, de la vallée du Gier et de la proche couronne stéphanoise (figure 5).

Dans le cadre de la réforme des fonds structurels européens qui oriente une partie de l'aide vers les régions industrielles en déclin, la Région Rhône-Alpes met en place une politique contractuelle visant à financer des projets intercommunaux cohérents centrés sur le soutien à l'emploi et le développement économique local. Dans la vallée de l'Ondaine, le syndicat intercommunal créé en 1963 pour gérer le traitement des eaux usées (SIVO) acquiert en 1988 une vocation nouvelle dite « *Études économiques* »<sup>35</sup>. La principale motivation de cette

---

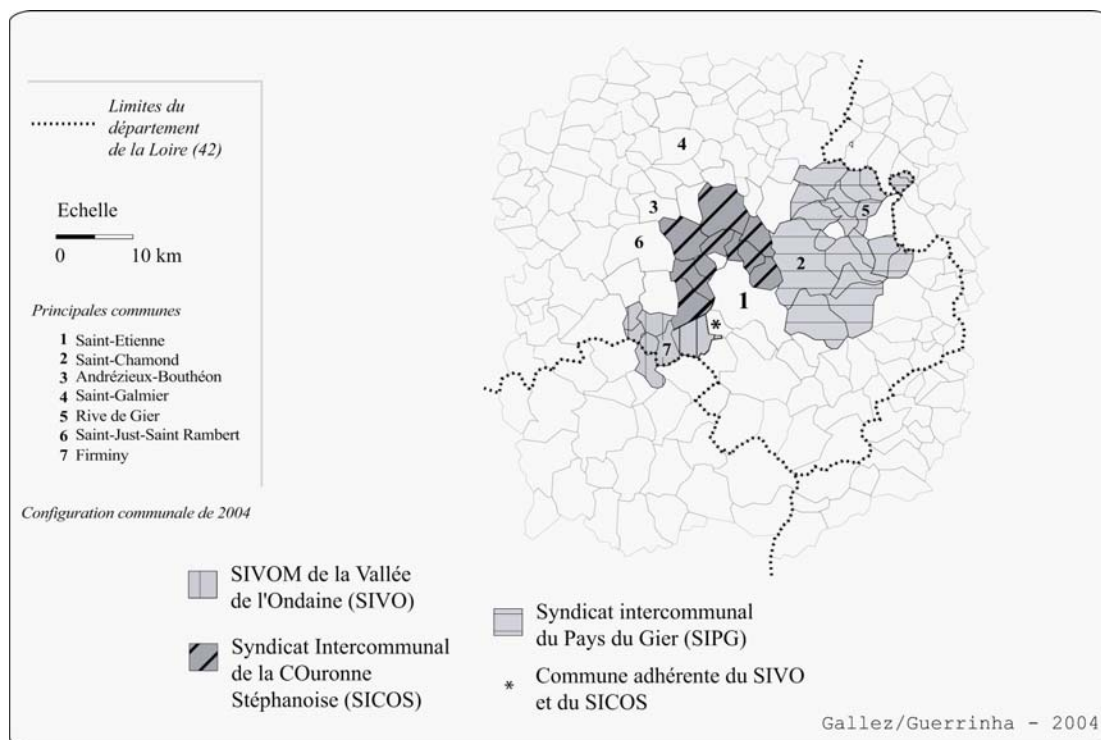
<sup>33</sup> In Épures, juillet 1994, op. cit.

<sup>34</sup> A. Vant (1995, op. cit.) le présente comme « *l' élu local le plus représentatif de la prise de conscience de l'impératif territorial, dont il fait son cheval de bataille politique et technique* ». Dans l'édition lyonnaise du Figaro économie du 25 septembre 1989, F. Mazoyer soutient l'initiative du district en parlant de la nécessité de « *mettre un terme aux féodalités qui, depuis des années, empoisonnent ce département* » (cité par A. Vant).

<sup>35</sup> Vant A., 1995.

évolution est de répondre à l'appel de la Région Rhône-Alpes, qui met en place une stratégie de contrats globaux de développement (GCD), destinée à conforter des ententes à base de regroupements cantonaux – la ville-centre étant exclue de cette perspective. Après la signature d'un contrat de développement économique de bassin en 1990, une démarche de Programme d'aménagement concerté du territoire (PACT) est lancée, qui permet néanmoins « *d'initier une réflexion globale sur l'utilisation des espaces dans la vallée de l'Ondaine* »<sup>36</sup>.

**Figure 5 : Les intercommunalités périphériques**



Dans la vallée du Gier, les difficultés économiques (la liquidation de Creusot-Loire est prononcée en décembre 1984) et l'adhésion de quatre communes (Saint-Chamond, Lorette, Rive-de-Gier et Givors), alors dirigées par la gauche, à la démarche « Banlieue 89 » jouent en faveur de la mise en place d'une coopération intercommunale à une échelle plus large. En 1985, une Conférence intercommunale des pays du Gier est créée, dont la principale vocation est de restaurer « *l'image de marque* » de la vallée<sup>37</sup>. Elle regroupe 13 communes (dont Saint-Chamond, Rive-de-Gier, Givors, et 7 communes rurales des coteaux qui dominent la vallée), sur la base d'un partenariat informel. Cette Conférence est bientôt doublée par une association loi 1901, chargée d'élaborer une charte intercommunale sur un périmètre étendu aux 22 communes des quatre cantons de la vallée. En 1993, malgré la défection de Lorette et de Chateauneuf, 21 communes se regroupent au sein du syndicat intercommunal à la carte du Pays de Gier (SIPG), afin de mettre en œuvre un contrat de rivière, un contrat d'agglomération, un contrat de pays et un PACT urbain.

À ces deux syndicats intercommunaux s'ajoutent un certain nombre d'autres structures de coopération des collectivités locales, notamment des syndicats mixtes, destinées à organiser et

<sup>36</sup> Vant A., 1995.

<sup>37</sup> Vant A., 1995.

à gérer le développement de zones d'activité. Ces différentes formes d'intervention des collectivités locales dans le domaine du développement économique, qu'elles portent sur la reconversion des activités, l'accueil de nouvelles entreprises, le soutien à l'emploi, tendent à conforter des logiques d'action à la fois très sectorisées et très segmentées dans l'espace.

La création du syndicat intercommunal de la couronne stéphanoise (SICOS), en 1991, est quant à elle déconnectée de toute logique de contrat d'objectif avec la Région. Elle résulte du regroupement défensif d'une dizaine de communes à la suite de l'échec du district urbain, précipité par « l'affaire de l'eau ». Le maire de Saint Jean de Bonnefonds, Président du SICOS, considère qu'une telle structuration est un passage obligé avant toute démarche plus intégrée, le regroupement de ces 65 000 habitants constituant « *une bonne échelle pour constituer une force de proposition et être écouté* »<sup>38</sup>.

(iii) *La seconde tentative de schéma directeur, au début des années 1990*

Après la tentative de district urbain, les techniciens de l'agence d'urbanisme, éprouvés par ce nouvel abandon, décident de reprendre les études de contenu dont ils avaient été les initiateurs, en reprenant l'idée émise par le Préfet de la Loire de construire un projet d'agglomération. Assez rapidement, il apparaît aux participants que l'ambition de la démarche ne peut se limiter au développement économique, à l'emploi et à la fiscalité qui figuraient les principaux axes de la réflexion ; la démarche s'oriente alors vers celle d'un schéma directeur.

Le 26 novembre 1991, le préfet de la Loire prend un arrêté créant le SEPAS, syndicat mixte d'études pour l'agglomération stéphanoise, dont l'objectif est de conduire l'élaboration d'un schéma directeur. Dans sa définition initiale, la structure regroupe 28 communes - dont les onze communes du SICOS - et le département de la Loire (figure 6).

Dans son arrêté constitutif, le préfet souligne que ces vingt-huit communes ne constituent pas, à elles seules, une communauté d'intérêts économiques et sociaux. La recherche du périmètre « pertinent » va dès lors occuper une part importante des débats politiques. Les techniciens de l'agence d'urbanisme, en référence à une étude prenant en compte les « 292 communes situées à moins d'une heure de Saint-Étienne », définissent un périmètre fonctionnel de 90 communes, qui sert de base à l'ensemble des analyses diagnostiques et prospectives pilotées par l'agence. Cependant, le pré-diagnostic publié par Épures en août 1992 est mal perçu par les élus locaux, qui ont eu le sentiment d'être « *dessaisis de leurs prérogatives* » en étant mis face à un « *projet clé en main* »<sup>39</sup>. Le SEPAS, présidé par Lucien Neuwirth, président du Conseil général, est dès lors investi d'une mission de réflexion qui se traduit par la mise en œuvre d'une enquête d'opinion, justifiée par la nécessité de « *prendre le point de vue des élus* » avant de leur présenter des scénarios. Dès lors, deux structures techniques travaillent en parallèle : les techniciens de l'agence, avec l'aide de l'équipe de Futuribles, élaborent des scénarios selon une méthode de prospective stratégique ; une équipe restreinte réunie autour d'un chef de projet détaché par le Ministère de l'équipement auprès du SEPAS, réalise une analyse typologique sur la base de l'enquête réalisée auprès de 160 personnes (80 élus et 80 non élus).

L'aire d'étude du SD défini par le SEPAS est étendue à 64 communes. Plus large que celle de l'ancien SDAU (qui ne comportait que 39 communes), ce nouveau périmètre s'étend principalement au nord vers la plaine du Forez et au sud vers le canton de Saint-Genest-Malifaux ; par ailleurs les communes de la proche Haute-Loire, qui ne sont pas intégrées dans le périmètre officiel du schéma directeur, sont néanmoins régulièrement associées aux travaux

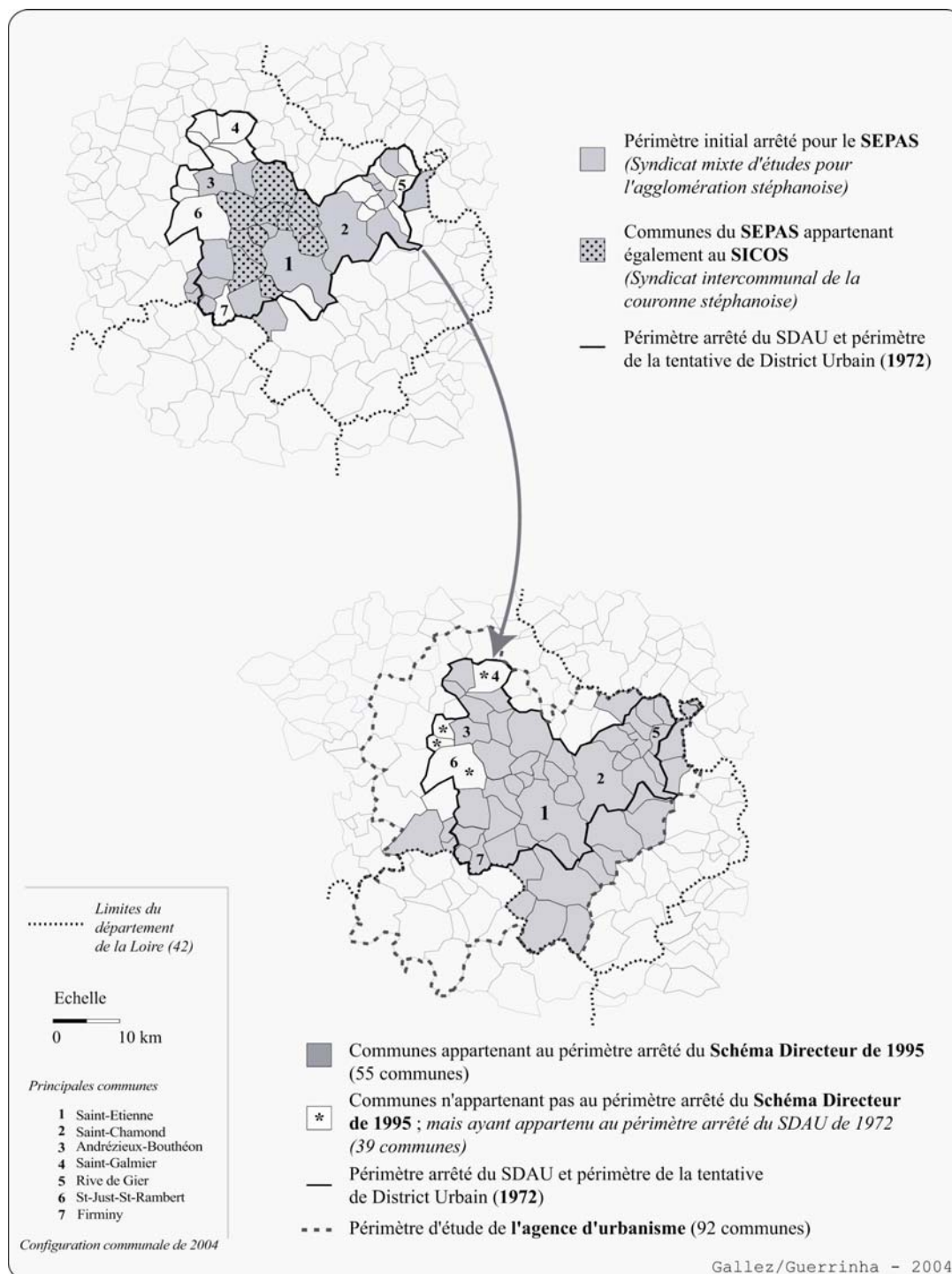
---

<sup>38</sup> Le Progrès du 30 janvier 1991, cité par A. Vant, 1995.

<sup>39</sup> A. Vant, 1995, p. 118.

des commissions du SEPAS. Toutefois, le périmètre ne sera définitivement approuvé qu'en avril 1995, au moment où la procédure est en passe d'être une nouvelle fois abandonnée, et ne comporte plus que 54 communes, dont cinq (Chamboeuf, Jonzieux, Lorette, la Grand-Croix, Saint-Genest-Malifaux) ont été incluses d'autorité par le Préfet dans la mesure où « *elles présentent, compte tenu de leur situation géographique, une communauté d'intérêts économiques et sociaux avec les communes ayant délibéré* »<sup>40</sup>.

**Figure 6 : Aire d'étude de la seconde tentative de schéma directeur (1995)**



<sup>40</sup> Cité par A. Vant et G. Gay, 1997, p. 180.

Entre octobre 1992 et avril 1993, cinq commissions (dont l'une est consacrée à la thématique des déplacements) se réunissent, où les élus rencontrent divers acteurs associés comme les représentants des services de l'État, les chambres consulaires ou les représentants du conseil général de la Haute-Loire. Le projet publié par le SEPAS en décembre 1994 suscite une indifférence polie de la part des élus ; peu de temps après, le chef de projet démissionne, et la procédure est définitivement arrêtée.

Après l'échec du district urbain en 1990, l'État avait fondé dans la démarche de schéma directeur l'espoir d'aboutir à un projet structurant pour la création d'une structure intercommunale. Cet « enjeu d'existence » semble finalement avoir supplanté toute attente quant au contenu du projet : « *il fallait que ce document ne soit pas trop effrayant, parce qu'il fallait rassembler*<sup>41</sup> ».

### 2.3. Vers la « conquête » du périmètre historique du bassin minier

Les tentatives infructueuses du district urbain et du schéma directeur ont eu pour conséquence de placer l'intercommunalité au cœur de la campagne des élections municipales de 1995. Par ailleurs, le périmètre fonctionnel de 90 communes, qui avait servi de base aux études générales, servira d'aire d'étude aux deux procédures de planification sectorielle qui se mettent en place dans la seconde moitié des années 1990. Après les attermoissements de la décennie 1985-1995, des structures intercommunales aux ambitions limitées se mettent en place « à petits pas », préparant les changements plus radicaux du début des années 2000.

#### (i) L'intercommunalité « à petits pas »

En septembre 1994, sous l'impulsion du nouveau maire (UDF-CDS) de Saint-Étienne<sup>42</sup>, Michel Thiollière, des discussions sont organisées avec les élus des communes de Saint-Chamond, Firminy, Andrézieux-Bouthéon et du SICOS, autour des questions de l'eau, des déchets et du développement économique. En décembre 1995, est créée la communauté de communes de Saint-Étienne Métropole, qui regroupe dans un premier temps 22 communes<sup>43</sup> et 345 000 habitants au cœur de l'agglomération stéphanoise (Saint-Étienne, la vallée de l'Ondaine et la couronne stéphanoise). Certains observateurs locaux ne cachent pas leur déception face aux ambitions limitées de la structure : « *fruit d'un compromis conservateur qui élude les enjeux essentiels* » pour les universitaires A. Vant et G. Gay, « *intercommunalité au rabais* » pour les dirigeants des organisations patronales de Loire-Sud<sup>44</sup>, Saint-Étienne Métropole semble avant tout tester la volonté « communautaire » des élus sur la base d'un choix de territoire et de compétences limité, du moins au regard des visées prospectives énoncées dans les démarches de planification antérieures.

Ce périmètre de compromis (figure 7) laisse de côté, au nord-ouest, la zone d'expansion naturelle de l'urbanisation. Plusieurs causes expliquent le retrait des communes de la plaine du Forez. La première est le décès accidentel, en avril 1995, du maire d'Andrézieux-Bouthéon, François Mazoyer, qui avait été un des principaux porteurs du projet de district urbain. Par ailleurs, la superposition de stratégies politiques individuelles, activées par la

---

<sup>41</sup> Entretien avec Christelle Morel-Journel, Université Jean Monnet de Saint-Étienne.

<sup>42</sup> Michel Thiollière est désigné par François Dubanchet comme son successeur, lorsque ce dernier démissionne, en avril 1994, après avoir été désavoué par le tribunal administratif et par le tribunal de grande instance dans le cadre des poursuites engagées dans « l'affaire de l'eau » (cf. A. Vant et G. Gay, 1997)

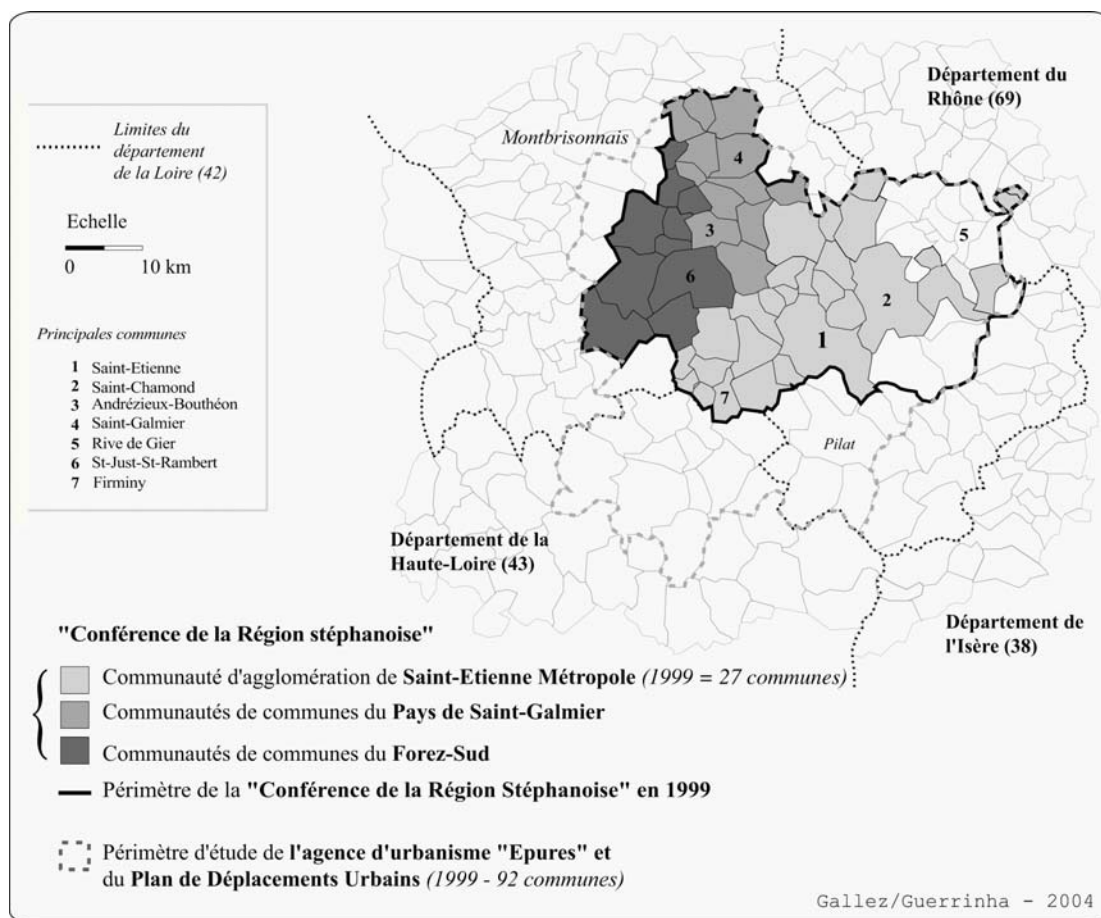
<sup>43</sup> Ce périmètre s'élargira à 27 communes, avec les adhésions successives de La Grand-Croix, Saint-Christo-en-Jarez, Marcenod, Fontanès et Dargoire.

<sup>44</sup> Zone de reconversion créée en 1984 dans les limites de la zone d'emploi de Saint-Étienne.



politique contractuelle de la Région, expliquent pour une grande part la dispersion des intérêts des communes situées au nord-ouest de l'agglomération.

**Figure 7 : Milieu des années 1990, l'intercommunalité « à petits pas »**



Après avoir envisagé une structuration unique, les élus de la Plaine du Forez aboutiront finalement à la création de deux communautés de communes indépendantes (carte 4d) : la première, Forez-Sud, mise en place autour de Saint-Just-Saint-Rambert, regroupe 9 communes et 31 000 habitants ; la seconde, Pays de Saint-Galmier, autour d'Andrézieux-Bouthéon, regroupe 12 communes et 39 000 habitants.

Si ces deux communautés de communes semblent adopter une position défensive à l'égard de la ville-centre, à l'inverse, les communes de l'ancien bassin minier semblent également se prémunir contre le risque de voir la Plaine du Forez confisquer l'essentiel des opportunités de développement. Selon G. Gay, au moment de la tentative de district urbain, *« on voit surgir de vieux démons, de vieilles peurs, qui s'étaient déjà manifestées dans les années 1970, au moment de la mise en place du SDAU, qui prévoyait un développement de l'agglomération vers Andrézieux-Bouthéon, avec la création d'une ville nouvelle. L'une des raisons de l'échec du SDAU avait d'ailleurs été que les maires des vallées industrielles avaient refusé cette option, ils ne voulaient pas voir le développement basculer de l'autre côté »*<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Entretien avec G. Gay, Université Jean Monnet de Saint-Étienne.



(ii) Des avancées décisives au sein de la Région urbaine de Lyon (RUL)

La prise de conscience des élus stéphanois de la nécessité de construire et de porter un projet commun coïncide par ailleurs avec une évolution sensible du positionnement de Saint-Étienne vis-à-vis de la métropole lyonnaise.

En 1989, la Communauté urbaine de Lyon, les quatre conseils généraux du Rhône, de l'Isère de l'Ain et de la Loire, et la région Rhône-Alpes créent une instance informelle de concertation, la Région Urbaine de Lyon (RUL). Cette nouvelle structure a pour objectif principal de doter le territoire d'influence des agglomérations de Lyon et de Saint-Étienne (environ 2,6 millions d'habitants) d'un outil commun, dont l'objectif est de *transcender les périmètres administratifs pour proposer une vision cohérente et partagée de l'aménagement et du développement de l'espace métropolitain*<sup>46</sup>. La vision de la métropole d'équilibre tricéphale Lyon-Grenoble-Saint-Étienne, telle qu'elle ressortait du schéma d'aménagement de l'ORÉAM du début des années 1970, s'efface au profit de celle de la RUL, qui concentre les enjeux métropolitains sur l'espace urbanisé de manière quasiment continue autour de Lyon et de sa proche voisine ligérienne. En octobre 1989, les villes de Saint-Étienne et de Lyon ont signé un protocole de concertation et de coopération. Deux ans plus tard, en octobre 1991, la ville de Saint-Étienne adhère à la RUL, confortant l'importance accordée au cadre de réflexion d'échelle métropolitaine.

Ainsi, afin de contrebalancer la vision étatique de l'aménagement du territoire privilégiant des enjeux de contenu et d'échelles d'intérêt national ou international, les collectivités locales se regroupent au sein d'une instance informelle qui affirme la nécessité d'une complémentarité entre Lyon et Saint-Étienne pour atteindre la taille critique d'une métropole européenne. La RUL se constitue ainsi comme un lieu d'échange et de travail qui se donne pour objectif d'assurer en interne les conditions d'un fonctionnement métropolitain.

En 1992, l'État s'associe à la démarche partenariale de la RUL en participant à l'élaboration d'une charte d'objectifs « RUL 2010 ». L'un des points forts de la réflexion est consacré à la mise en place d'une politique intermodale, dont l'objectif d'améliorer l'efficacité des réseaux de transports collectifs<sup>47</sup>. Un document intitulé « Aménagement et transport dans la région urbaine de Lyon, pour une véritable intermodalité » est publié conjointement par les services de la Préfecture de la Région Rhône-Alpes et de la direction régionale de l'équipement. L'aménagement proposé fait la part belle au ferroviaire, qui servirait d'armature à un réseau de transports collectifs intégrant l'ensemble des modes de l'urbain<sup>48</sup> à l'interurbain au sein de la RUL<sup>49</sup> ; il est également prévu la mise en place d'un système de tarification intégrée.

La vision d'un territoire maillé au sein de la RUL, partagée par les élus stéphanois et lyonnais, s'oppose par ailleurs à certains projets d'aménagement ciblés impulsés par l'État<sup>50</sup>. Ainsi, lorsque l'État décide à la fin des années 1990 d'élaborer une Directive territoriale d'aménagement (DTA) pour résoudre les problèmes de développement urbain de la métropole lyonnaise, il en limite le périmètre à l'aire urbaine de Lyon. Les élus stéphanois, qui se sentent une nouvelle fois « oubliés », décident d'argumenter auprès de l'État pour que la région stéphanoise – du moins les communes intégrées dans le périmètre de la RUL, fassent

---

<sup>46</sup> Site web de la RUL.

<sup>47</sup> Goutelle O., 2000, p. 159.

<sup>48</sup> Le projet intègre notamment l'hypothèse de la réalisation d'une seconde ligne de tramway à Saint-Étienne, alors mise à l'étude par le SIOTAS et la STAS (voir section suivante).

<sup>49</sup> Ce concept de réseau intégré prend le nom de RERUL, Réseau express régional urbain de Lyon.

<sup>50</sup> Entretien avec Sylvain Liaume, Saint-Etienne Métropole.

partie de l'aire d'étude<sup>51</sup>. Au-delà d'un accord obtenu sur la définition du périmètre, les collectivités obtiennent également de participer à l'élaboration des orientations d'une démarche pourtant conçue comme une prérogative de l'État.

L'expertise produite par la RUL, en relation avec le réseau des agences d'urbanisme de la région Rhône-Alpes, et le partenariat avec Lyon, confortent également les élus stéphanois dans leur appropriation des enjeux locaux d'aménagement. En juillet 1999, Saint-Étienne Métropole, qui compte désormais 26 communes, publie un projet d'agglomération. Dans le préambule du document, la communauté de communes affirme sa position au sein de la région urbaine de Lyon : « *Ses perspectives de développement tiennent à la fois à la mise en valeur de ses propres atouts (...) et au renforcement des liens avec l'agglomération lyonnaise voisine* »<sup>52</sup>. Par ailleurs, la signature d'une charte de partenariat entre le Grand Lyon et Saint-Étienne Métropole se concrétise par la réalisation conjointe d'un parc d'activités à Saint-Chamond, et par la signature d'une convention pour l'étude de la délocalisation d'établissements publics.

### (iii) L'émergence d'une intercommunalité de projet

Vers la fin des années 1990, plusieurs démarches de planification sont lancées, qui contribuent, à différentes échelles, et sur différents sujets, à la mise en place d'un projet territorial pour la région stéphanoise. L'élaboration du Plan de déplacements urbains (PDU) joue un rôle particulièrement décisif dans l'émergence d'une intercommunalité de projet<sup>53</sup>.

La procédure de PDU est lancée par délibération de l'assemblée du syndicat intercommunal pour l'organisation des transports de l'agglomération stéphanoise (SIOTAS) en mars 1996, quelques mois avant le vote de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE)<sup>54</sup>. Trois types de circonstances concourent à cette décision anticipée<sup>55</sup>. Tout d'abord, l'échec du schéma directeur engagé en 1991 rend urgente la nécessité de mener à bien une démarche de planification en région stéphanoise. Par ailleurs, face à la baisse de fréquentation des transports collectifs urbains enregistrée depuis le début des années 1990, il devient prioritaire pour le SIOTAS et l'exploitant des transports collectifs urbains, la Société des transports de l'agglomération stéphanoise (STAS), d'envisager une restructuration du réseau urbain. Enfin, plusieurs actions en cours (Dossier de voirie d'agglomération, plan de circulation de Saint-Étienne, desserte ferroviaire cadencée entre Lyon et Saint-Étienne), pilotées par des maîtres d'ouvrage différents, doivent être mises en cohérence.

Le Plan de déplacements urbains est élaboré par le SIOTAS, avec un appui important de la part de la STAS<sup>56</sup> et de l'agence d'urbanisme Épures. Au lieu de s'en tenir au périmètre des transports urbains (PTU) de 15 communes, les techniciens font le choix d'une aire d'étude très large (92 communes), qui correspond à peu près au périmètre d'observation de l'agence. Ce choix est clairement justifié dans le préambule du PDU comme un moyen « d'anticiper

<sup>51</sup> « *Cela a été une bataille de plusieurs mois pour faire accepter à l'Etat que le périmètre de la DTA devait englober Firminy, et l'aéroport d'Andrézieux-Bouthéon (au sujet duquel l'État n'avait initialement prévu qu'un GIP pour résoudre limiter l'expansion urbaine autour de l'aéroport), en s'appuyant sur le fait que le maillage proposé au niveau des infrastructures venait jusque-là, notamment avec l'A45* », entretien avec S. Liaume, Saint-Étienne Métropole.

<sup>52</sup> Saint-Étienne Métropole-Épures, projet d'agglomération, juillet 1999, page 3.

<sup>53</sup> Les conditions d'élaboration et le contenu du PDU seront exposés plus longuement dans la section suivante.

<sup>54</sup> La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996 rend obligatoire l'élaboration d'un PDU dans toutes les agglomérations françaises de plus de 100 000 habitants.

<sup>55</sup> Entretien avec M. Moreau, responsable des études générales à la STAS.

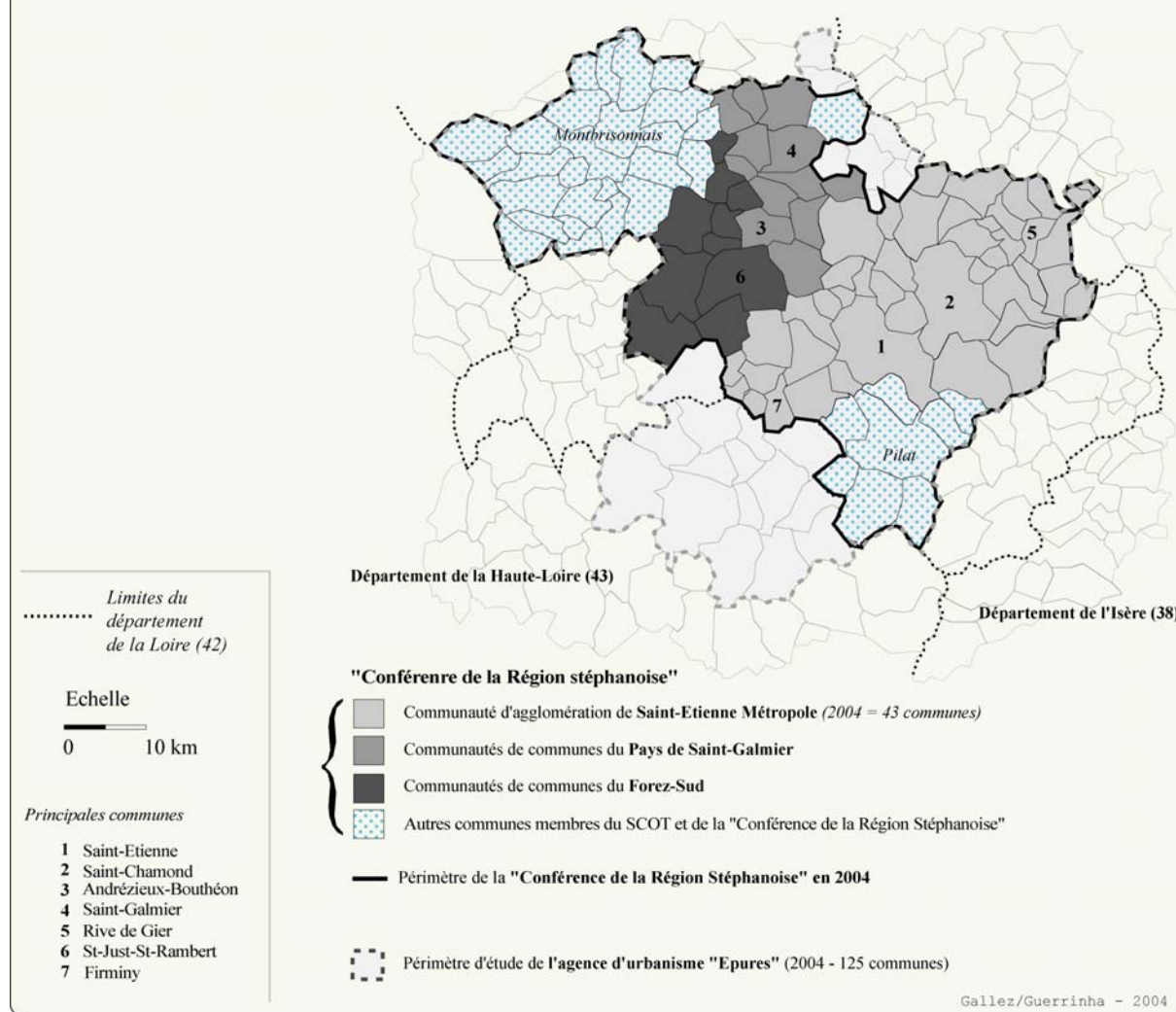
<sup>56</sup> Notamment Patrick Moreau, nouvellement arrivé en région stéphanoise, et issu du milieu de la recherche (ancien membre du Laboratoire d'économie des transports, à Lyon).

d'éventuels changements institutionnels (extension du périmètre des transports urbains par exemple) qui pourraient voir le jour dans les prochaines années ». Dans la conclusion du document, cette nécessaire réorganisation est envisagée soit à partir d'une extension du PTU actuel à la vallée du Gier, « *solution sous-entendant la création d'une nouvelle autorité organisatrice des transports urbains* », soit à partir de la création d'une instance de concertation, de type syndicat mixte ou association loi 1901, « *regroupant les autorités organisatrices de transport existantes et les communes concernées* ».

Parmi les collectivités qui pourraient être sollicitées pour participer à ce syndicat mixte, figurent, en dehors du SIOTAS, du SITVAG et des communes du Gier, le Département et surtout la Région, sans le soutien financier de laquelle les projets d'amélioration des dessertes ferroviaires ne pourront être menés à bien. Un versement transport à taux unique sur l'ensemble des communes étant considéré comme « *inapproprié au contexte local* », c'est la deuxième option qui finalement est privilégiée.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2001, la communauté d'agglomération (CA) de Saint-Étienne Métropole est créée sur un périmètre de 34 communes. Les deux anciens syndicats intercommunaux SIOTAS et le SITVAG sont absorbés par la nouvelle structure, qui exerce la compétence obligatoire d'organisation des transports urbains. Au 1<sup>er</sup> janvier 2003, malgré la vive réticence de certaines d'entre elles qui seront intégrées de force, neuf communes sont ajoutées à la structure. La communauté d'agglomération de Saint-Étienne Métropole (43 communes) couvre désormais l'ensemble de la vallée du Gier, donne pour la première fois une consistance politique au territoire de l'ancien bassin minier stéphanois (carte 4e).

Carte 4e - L'émergence d'une intercommunalité de projet (2004)



#### (iv) Partenariat intercommunautaire : la Conférence de la région stéphanoise

En 1999, l'agence d'urbanisme Épures assiste les élus dans la mise en place d'une instance de coopération informelle entre les trois communautés de communes de Saint-Étienne, du Pays de Saint Galmier et de Forez Sud : la Conférence de la région stéphanoise. L'objectif initial de cette structure est de « *définir un cadre de stratégie commun et de lancer des coopérations à caractère plutôt opérationnel, qui se concrétisent notamment par la réalisation de zones d'activités intercommunautaires* »<sup>57</sup>.

Les discussions amorcées dans le cadre de la procédure du PDU avaient validé le principe d'une coopération intercommunautaire sur les questions de déplacements à l'échelle de la région urbaine. Après le vote de la loi SRU en décembre 2000, les élus considèrent la Conférence comme le « *noyau possible* » du futur SCOT. Les collectivités s'engagent dans une démarche volontaire d'élaboration d'un projet de territoire de la région stéphanoise, publié en mars 2000.

<sup>57</sup> Entretien avec Mme B. Bariol-Mathais, agence d'urbanisme Épures.

Le renforcement des relations avec Lyon apparaît comme un soutien indispensable au développement de la région stéphanoise : « *Saint-Étienne et son agglomération doivent notamment valoriser toutes les potentialités liées à leur appartenance avec Lyon à une vaste aire métropolitaine en émergence* »<sup>58</sup>.

Avec l'appui de l'agence, les trois collectivités se lancent par ailleurs dans une concertation de l'ensemble des structures intercommunales et communes concernées par le périmètre de constructibilité limitée<sup>59</sup>. Sont notamment interpellées les collectivités de la Haute-loire, du Pilat, du Rhône et du nord de l'agglomération. En juin 2001, le Montbrisonnais, représenté par le maire de Montbrison, rejoint la Conférence de la région stéphanoise, désormais appelée « Conférence Sud Loire ».

Le périmètre du « SCOT Sud Loire », arrêté par le Préfet fin 2002, couvre un territoire d'une centaine de communes (500 000 habitants), associant certaines communes du Pilat au sud, de la proche Haute-Loire et englobant le sud de la plaine du Forez et le Montbrisonnais au nord. L'aire d'observation de l'agence d'urbanisme, qui couvrait 92 communes, a été élargie « *afin de tenir compte du périmètre envisagé pour le SCOT et du fonctionnement des territoires* »<sup>60</sup>.

Alors que le périmètre du SCOT ne transgresse pas les limites départementales et régionales, l'aire d'étude de l'agence englobe les communes dont les relations avec la région stéphanoise sont considérées comme suffisamment importantes pour légitimer le suivi au sein d'une base de données et d'observation commune. En particulier, les communes de la Haute-Loire, qui avaient été sollicitées pour rejoindre la Conférence Sud Loire, feront finalement partie d'un autre SCOT, alors que certaines d'entre elles appartiennent à l'agglomération stéphanoise.

### 3. Enjeux, territoires et acteurs des transports collectifs

Le développement linéaire de l'urbanisation lié au système des trois vallées (Furan, Ondaine et Gier) constitue un atout majeur pour l'organisation du réseau de transports collectifs urbains. La concentration de l'habitat au sein de l'ancien couloir industriel garantit en effet la rentabilité de plusieurs axes lourds, qu'il s'agisse du réseau urbain (et plus spécifiquement la ligne de tramway nord-sud) ou du réseau interurbain (la liaison ferroviaire entre Saint-Étienne et Lyon est la première de la région Rhône-Alpes).

À partir des années 1990, le réseau urbain subit toutefois de lourdes pertes de fréquentation, en raison de la diminution du nombre d'habitants qui affecte Saint-Étienne et les autres pôles urbains traditionnels. Alors que la perte d'attractivité du cœur d'agglomération se lit à l'échelle de la région urbaine, le renforcement des centralités est devenu un objectif prioritaire, devant la problématique de la maîtrise de l'étalement urbain. Dans ce contexte, le développement des transports collectifs et la mise en place d'une interconnexion entre réseaux urbain et interurbain, constitue un élément moteur du projet de renouvellement urbain.

#### 3.1. Âge d'or et déclin du transport ferroviaire

(i) *La région stéphanoise, pionnière du chemin de fer en France*

---

<sup>58</sup> Région stéphanoise, Projet de Territoire, mars 2000, p. 4.

<sup>59</sup> Conformément à une circulaire du ministère de l'Équipement concernant la définition des périmètres de SCOT, les services préfectoraux dressent la cartographie des espaces concernés par la mesure d'inconstructibilité en cas d'absence de SCOT, à savoir (en dehors des zones littorales) les communes situées dans un rayon de 15 km autour des agglomérations de plus de 15 000 habitants).

<sup>60</sup> Épures, Rapport d'activités 2001, page 13.

Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, l'enclavement de la région stéphanoise apparaît comme le principal facteur limitant l'essor de la production industrielle de charbon dans la partie occidentale du bassin minier (Saint-Étienne et Andrézieux). La production du sous-bassin de Rive-de-Gier est quant à elle acheminée vers le Rhône grâce au canal de Givors. Afin de faciliter le transport du charbon vers la Loire, une ligne de chemin de fer, la première en France, est ouverte entre Saint-Étienne et Andrézieux en 1827, sous la direction de l'ingénieur des Mines Beaunier. Une seconde ligne, concédée en 1826, est mise en service entre Saint-Étienne et Lyon en 1832. Saint-Étienne devient dès lors pionnière dans le domaine ferroviaire, et la région industrielle la moins enclavée de France.

La place du transport ferroviaire est confortée à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle par le développement du réseau de tramway.

*(ii) Un réseau de tramway qui se structure par la périphérie*

Dès 1870, pour faire face à l'augmentation des besoins de déplacements de la main d'œuvre industrielle, la Préfecture de la Loire envisage la mise en place d'un réseau de tramways couvrant l'ensemble du bassin minier. L'administration préfectorale voit également dans ce projet « *le moyen de renforcer le rôle de Saint-Étienne pour qui l'absence de passé historique et de tradition administrative constituait un handicap sérieux* »<sup>61</sup>.

Dès 1871, plusieurs demandes de concessions sont soumises au conseil municipal de Saint-Étienne, dont le point commun est de proposer le développement d'une ligne principale le long de l'axe principal (nord-sud) de la ville. Les élus municipaux expriment cependant une grande réticence, se montrant peu enclins à favoriser l'avènement de ce nouveau mode de transport. Ils réclament alors et obtiennent de la part de l'État la concession du réseau urbain, afin que la Ville puisse rester « *maîtresse du projet dans les limites de son pouvoir concessionnaire* »<sup>62</sup>.

Auguste Mundel, auteur de la proposition la plus ambitieuse, s'appuie sur la détermination du préfet pour contourner l'opposition de la municipalité stéphanoise. Dans un premier temps, il demande à l'État la concession des lignes suburbaines qui sont, dans son projet, organiquement liées au réseau urbain. Ayant obtenu la concession de deux lignes en 1877, Mundel se trouve dès en position de force vis-à-vis de la municipalité pour demander la rétrocession du réseau urbain. Après de nombreuses discussions entre le préfet et le conseil municipal, ce dernier accepte finalement de rétrocéder cinq lignes urbaines à la Compagnie d'Auguste Mundel en mai 1880. Dans le même temps, la municipalité autorise la mise en place d'un service d'omnibus à chevaux – les « Cars Ripert » – sur l'axe principal Bellevue-La Terrasse, qui concurrence directement les tramways et engendre de nombreux conflits entre la Ville et la compagnie Mundel.

En 1881, Mundel crée la Compagnie des Chemins de Fer à Voie Étroite (CFVE), qui reste le principal exploitant principal du réseau urbain et suburbain de transports collectifs pendant un siècle. La première ligne de tramway, Bellevue-La Terrasse, est mise en service au mois de décembre 1881. Elle est suivie dans le courant de l'année 1882 par l'ouverture des deux autres lignes structurantes du réseau, qui relient la ville-centre à Firminy dans la vallée de l'Ondaine, et à Saint-Chamond puis à Rive-de-Gier dans la vallée du Gier. Devant le succès très important de ces trois lignes – à elle seule, la ligne Bellevue-la Terrasse transporte en

<sup>61</sup> Rahon J.-P., Les tramways de St-Étienne et des environs, Magazine des tramways à vapeur et des secondaires, n°20, 1981, 66 pages.

<sup>62</sup> Rahon, ibid.

1882 quatre millions de voyageurs – la traction à vapeur est rapidement substituée aux chevaux.

À partir de 1896, un autre exploitant, la Compagnie des Tramways Électriques (TE), obtient la concession de plusieurs lignes du réseau urbain. Ce sous-réseau fonctionne plutôt de manière complémentaire que concurrentielle à celui de la CFVE. La compagnie des TE, qui connaît des difficultés financières importantes, fait finalement faillite en 1929. La municipalité rachète le réseau (qui devient la Régie des tramways électriques), et en confie l'exploitation à la CFVE. En 1930, le réseau de tramway atteint près de 90 km de lignes, et transporte 37,8 millions de voyageurs.

*(iii) Fin de l'âge d'or du fer et création d'un syndicat mixte de transport*

Dans les années 1930, les lignes de la CFVE commencent à subir la concurrence des transporteurs routiers, dont les services d'autocars doublent progressivement toutes les lignes suburbaines. De plus, la municipalité autorise ces autocars à effectuer une desserte urbaine, de sorte que la baisse de fréquentation sur le réseau de tramway, dont les services sont à la fois plus lents et plus coûteux, est rapidement très importante. Dès 1932, la CFVE met en circulation des autobus modernes, et commence à supprimer des services de tramways sur les lignes suburbaines. Seule, la ligne Bellevue-La Terrasse est peu affectée par la concurrence des autocars, et permet à la CFVE de traverser la crise. En 1939, un arrêté ministériel approuve le « Plan d'organisation des transports publics du Département », issu des accords conclus entre la CFVE et ses concurrents. Quatre lignes suburbaines de la CFVE sont déclassées, tandis que cette dernière obtient le monopole des transports urbains sur les cinquante kilomètres de lignes restantes.

De longues et difficiles négociations sont alors entamées entre l'exploitant, le Département et la Ville de Saint-Étienne afin de préserver l'unité de ce réseau. En 1942, le Département de la Loire et la Ville de Saint-Étienne se substituent à l'État comme autorités concédantes respectivement des lignes suburbaines et des lignes urbaines. En 1943, un accord est enfin signé entre les différentes parties. La Ville et le Département s'unissent au sein d'une structure habilitée à délivrer des concessions pour les lignes urbaines et suburbaines, sorte de syndicat mixte avant l'heure. Il faut en effet attendre le décret du 30 septembre 1953 pour que soient officialisées les associations entre collectivités territoriales d'échelles différentes. En 1955, un syndicat mixte conforme aux nouvelles dispositions légales, le *syndicat du réseau des transports en commun de la région stéphanoise* (SRTC) prend la suite de ce groupement. Il est placé sous la présidence du préfet de la Loire. En dehors du département et de la ville-centre, cinq autres communes, situées dans la vallée de l'Ondaine, adhèrent au syndicat<sup>63</sup> (carte 5a). L'institutionnalisation de relations déjà établies depuis une douzaine d'années n'entraîne pas de changement de la société exploitante : en décembre 1955, le SRTC concède à la Compagnie des chemins de fer à voie étroite l'exploitation du réseau jusqu'en 1980.

Entre 1942 et 1952, tous les tramways sont progressivement remplacés par des autobus ou des trolleybus. Malgré une campagne virulente contre la ligne « Bellevue-La Terrasse » menée par la presse, les automobiles-clubs et de nombreux élus locaux, la direction de la CFVE décide de maintenir ce service<sup>64</sup> en déplaçant ses voies de manière à faciliter la coexistence avec les automobiles. En 1958, l'ensemble du matériel roulant est rénové sur la ligne.

---

<sup>63</sup> Il s'agit des communes de la Ricamarie, du Chambon Feugerolles, de Firminy, de Fraisses et d'Unieux.

<sup>64</sup> Ce service de tramway constitue de fait l'offre la plus adaptée à la demande qui continue d'être importante le long de l'axe de développement linéaire de Saint-Étienne.

### 3.2. Structuration d'un nouveau réseau urbain (1974-1995)

#### (i) Instauration du Versement Transport et création du SITRAC

Dans les années 1960, le réseau des transports urbains de Saint-Étienne, comme ceux de la plupart des agglomérations françaises, subit des baisses de fréquentation importantes, directement liées à la démocratisation de la voiture particulière. Même si les résultats ne sont pas catastrophiques, notamment grâce au fonctionnement satisfaisant de la ligne de tramway, il apparaît nécessaire, dans le contexte général de renouveau des transports collectifs en France, de trouver les moyens d'une amélioration de l'offre.

Au début des années 1970, les élus locaux décident de saisir l'opportunité de la généralisation du Versement transport (VT) aux agglomérations de province. En 1973, la perception de cette taxe affectée aux transports collectifs est ouverte aux agglomérations de plus de 300 000 habitants ; or, la population du Syndicat des transports en commun de la région stéphanoise est inférieure de quelques milliers d'habitants près à ce seuil. Plusieurs communes décident dès lors de créer, en parallèle au syndicat mixte, un syndicat intercommunal qui aura la vocation unique de percevoir et de redistribuer le VT. En 1974 - peu avant que le seuil démographique de perception du VT ne soit abaissé à 100 000 habitants - le *Syndicat intercommunal pour la coordination des transports en commun de la région stéphanoise* (SITRAC) est créé, sur un périmètre plus large que celui du SRTC regroupant douze puis treize communes<sup>65</sup> et rassemblant environ 320 000 habitants (carte 5a).

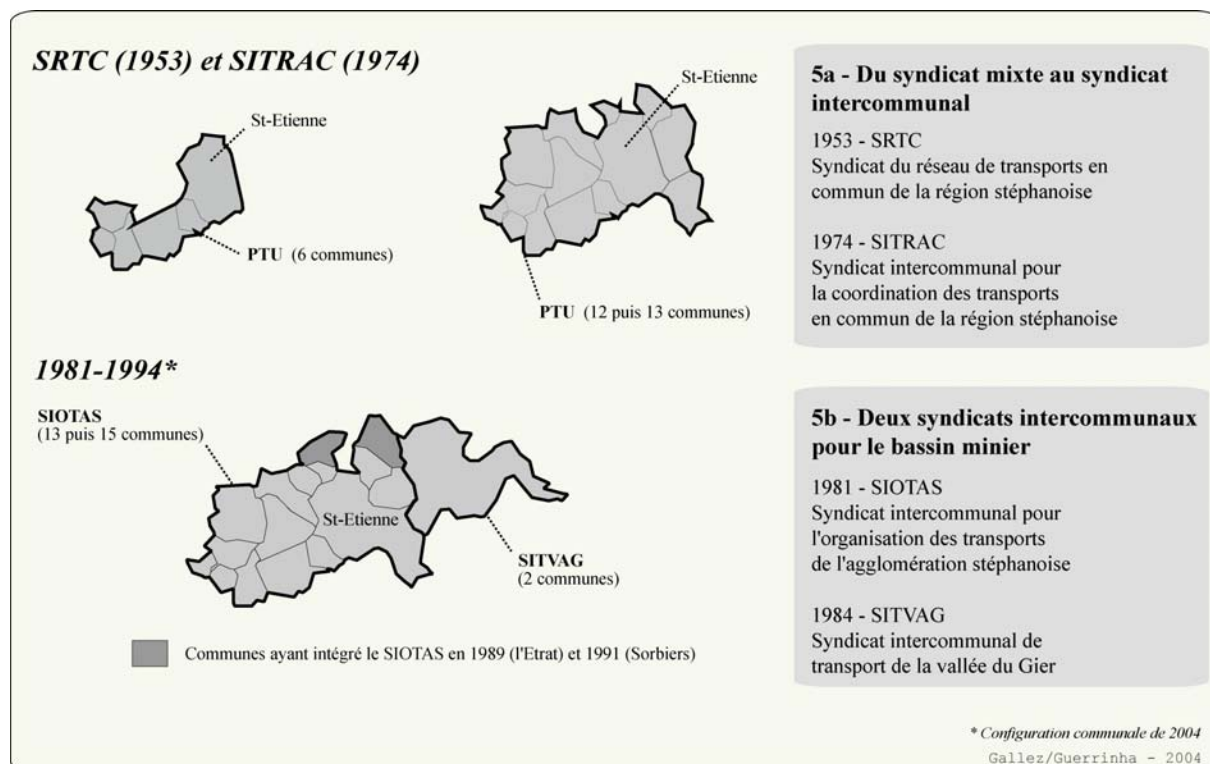
Le SITRAC, qui n'exerce pas les compétences d'organisation du réseau de transports collectifs, toujours assurées par le SRTC, fonctionne pendant plusieurs années dans une certaine illégalité, dans la mesure où seules les autorités organisatrices des transports sont habilitées par la loi à prélever le VT. Certaines entreprises situées à l'intérieur du périmètre du syndicat intercommunal s'appuient d'ailleurs sur cet argument légal pour refuser de payer la taxe<sup>66</sup>. Les ressources fiscales affectées aux transports collectifs demeurent dès lors limitées et fluctuantes jusqu'à la fin des années 1970, expliquant un certain retard dans la restructuration du réseau stéphanois<sup>67</sup>. Ce fonctionnement marginal souligne également la faiblesse de l'engagement politique sur la question des transports collectifs durant cette période. L'absence de décision pour résoudre l'imbroglio institutionnel (en étendant par exemple les compétences du SRTC sur les douze communes du SITRAC), démontre la difficulté des communes à trouver un terrain d'entente autour d'un projet commun.

<sup>65</sup> Le SITRAC regroupe les six communes originelles du SRTC et les communes de St Paul en Cornillon, Roche la Molière, St Genest Lerpt, St Jean Bonnefonds, St Priest en Jarez et la Talaudière. Villars rejoindra le SITRAC un peu plus tard.

<sup>66</sup> J.-P. Rahon, ancien responsable de la section transports et déplacements à l'Agence d'urbanisme Epures, résume ainsi la situation (extrait d'un entretien réalisé par O. Goutelle, in Goutelle O., 2000) : « *Le véritable problème dans tout ça, ce n'est pas tellement le fait qu'une commune adhérente à un syndicat transport ne soit pas desservie (...) Le problème, c'est qu'un syndicat qui n'est pas autorité organisatrice des transports n'a pas le droit de prélever le VT. Le SITRAC agit donc en toute illégalité. Les entreprises l'avaient très bien compris, puisque certaines jouaient le jeu et payaient et d'autres s'y refusaient, elles avaient de toutes façons la loi pour elles.* »

<sup>67</sup> Goutelle O., Les services publics d'autocars périurbains : un réseau pour l'agglomération stéphanoise ?, Mémoire de maîtrise de géographie (dir. A. Vant), 2000, Université de Jean Monnet.





(ii) 1977-1983 : réorganisation institutionnelle du réseau urbain

Les élections municipales de 1977, qui conduisent à la victoire des communistes à Saint-Étienne<sup>68</sup> et dans plusieurs communes de la vallée de l'Ondaine, contribuent à modifier la donne : l'amélioration des transports collectifs est en effet un des thèmes de campagne des candidats de gauche, et l'alliance politique entre l'Ondaine et la ville-centre permet d'entamer une discussion au sujet du renouvellement.

Dès lors, l'urgence est à la mise en place d'une nouvelle structure institutionnelle, si possible avant l'échéance du contrat de l'exploitant, au 1<sup>er</sup> janvier 1981. L'implication des communes dans la création de cette structure, qui marque une évolution sensible dans les ambitions des élus à développer un réseau de transports urbains performant, entraîne, en 1980, le retrait du Département. Ce retrait implique un changement de forme de l'organisation, qui passe d'un statut de syndicat mixte à celui de syndicat intercommunal. Après quelques difficultés formelles, le *Syndicat intercommunal pour l'organisation des transports de l'agglomération stéphanoise* (SIOTAS) est finalement créé le 19 décembre 1980, sur le même périmètre que l'ancien SIOTAS (13 communes). Il est présidé par M. Chomat, premier adjoint au maire de Saint-Étienne.

Les communes adhérentes ont voté une modification des termes du contrat d'exploitation qui devient contrat de gérance (et non plus de concession), afin de confier le pouvoir décisionnaire aux collectivités. Plusieurs entreprises répondent à l'appel d'offres lancé par l'autorité organisatrice, et c'est finalement le groupe Transexel<sup>69</sup> qui est signe le contrat le 1<sup>er</sup> janvier 1981. La société qui gère le réseau stéphanois est appelée *Société des transports de l'agglomération stéphanoise* (STAS). Les premières mesures portent sur la restructuration du réseau urbain et à la modernisation du matériel roulant. La refonte du système de tarification

<sup>68</sup> Joseph Sanguelo, communiste, est élu maire de Saint-Étienne.

<sup>69</sup> Qui deviendra plus tard VIA-GTI.

permet en outre de mettre en vente un billet à tarif horaire unique, valable sur les lignes urbaines et suburbaines. Entre 1981 et 1986, de nouvelles lignes permettent de desservir progressivement l'ensemble des communes adhérant au SIOTAS, à commencer par celles situées au nord et à l'est de Saint-Étienne ; en général, la création de nouvelles lignes s'accompagne de l'amélioration de la desserte des communes traversées. En 1983, Saint-Étienne fait figure de pionnière en inaugurant le prolongement sud de sa ligne de tramway, deux ans avant que Rennes ne mette en circulation la première ligne de tramway de la « nouvelle génération ».

Par ailleurs, vers la fin des années 1970, plusieurs communes de la vallée du Gier tentent de s'organiser au sein d'une structure intercommunale indépendante. Lorsque le SIOTAS est créé en 1981, le maire de Saint-Chamond, Antoine Pinay, refuse d'y adhérer, en se déclarant opposé au principe du VT, et désirant également éviter toute forme de coopération préfigurant un élargissement de l'agglomération stéphanoise à la vallée du Gier<sup>70</sup>. Devant le refus massif des communes sollicitées par la maire de Saint-Chamond, à l'exception de celle de Saint-Paul-en-Jarez, le projet est laissé en suspens quelques années. Puis, en 1982, à la faveur de l'abaissement du seuil de perception du VT à 30 000 habitants, les négociations reprennent. Le 5 juillet 1985, le *syndicat intercommunal des transports de la vallée du Gier* (SITVAG) est finalement créé autour des deux seules communes de Saint-Chamond et de Saint-Paul-en-Jarez. Deux autorités organisatrices des transports urbains, le SIOTAS et le SITVAG, vont donc coexister dans la région stéphanoise jusqu'à la création de la communauté d'agglomération de Saint-Étienne, en 2001 (carte 5b).

### (iii) 1983-1991 : Développement de la desserte au sein du Périmètre des Transports Urbains

En 1983, l'élection d'un maire de droite (François Dubanchet, UDF-DCS) à Saint-Étienne et les préoccupations liées à la crise économique mettent au second plan les ambitions de modernisation du réseau de transports collectifs. Le projet d'enterrer une partie de la ligne de tramway afin de la mettre en site propre est abandonné, devant l'importance du coût financier. Au sein du SIOTAS, des oppositions se manifestent entre le maire de Saint-Étienne et certains élus des communes périphériques, au sujet du taux de participation de ces dernières aux frais du syndicat intercommunal, que F. Dubanchet juge insuffisant.

En 1987, le contrat de Transexel arrive à échéance, et un nouveau contrat est signé, au profit du groupe Transcet<sup>71</sup>. Ce changement d'exploitant semble traduire une évolution de la volonté politique au sein de la structure intercommunale. D'une part, à l'approche des élections municipales de 1989, le maire de Saint-Étienne dévoile une nouvelle politique de développement des transports collectifs qui s'intègre au projet d'aménagement de la ville<sup>72</sup>. D'autre part, le syndicat propose à cinq nouvelles communes, situées au nord de la ville-centre, d'adhérer au SIOTAS<sup>73</sup>. Parmi elles, la commune d'Andrézieux-Bouthéon dont le rattachement au SIOTAS ferait ressurgir l'axe de développement vers le nord-ouest qui structurait le périmètre du premier SDAU. En janvier 1989, la commune de l'Étrat adhère au SIOTAS. À la fin de cette même année, les discussions entre les élus prennent une autre envergure avec le lancement du projet de création d'un district urbain, porté par les maires de Saint-Étienne, Saint-Priest en Jarez et Andrézieux-Bouthéon. Après l'échec du district et la création, en 1991, du SICOS, les projets d'extension du périmètre du SIOTAS semblent

<sup>70</sup> Cf. O. Goutelle, 2000, *ibid.*, page 93.

<sup>71</sup> Filiale de la Caisse des dépôts et consignations.

<sup>72</sup> In mémoire de licence de géo.

<sup>73</sup> Il s'agit des communes de Sorbiers, La Tour en Jarez, l'Étrat, la Fouillouse et Andrézieux-Bouthéon.

définitivement ajournés ; seule la commune du Sorbiers adhère au syndicat au mois de septembre 1991, entraînant la mise en service de deux nouvelles lignes de bus.

*(iv) 1992-1996 : Un contexte de crise qui révèle des faiblesses structurelles*

Au début des années 1990, la diminution de la population dans la ville-centre provoque une forte diminution de la fréquentation du réseau urbain. Entre 1992 et 1998, le nombre de voyages annuels diminue de 23,2%, soit environ 4,3% par an.

Dans ce contexte de crise, l'organisation des compétences institutionnelles et techniques des transports publics urbains commence à présenter des signes de faiblesse. Le SIOTAS, qui fonctionne avec une structure minimaliste, dépend fortement de l'expertise externe, produite par l'exploitant, l'agence d'urbanisme ou des bureaux d'études. Ce mode de fonctionnement choisi et revendiqué par les élus, repose sur une relation de confiance, voire une connivence entre l'autorité organisatrice et l'exploitant<sup>74</sup>.

Une certaine tension se manifeste tout d'abord entre la ville-centre et l'exploitant. Au début des années 1990, la STAS s'efforce de faire évoluer l'image de la compagnie des transports urbains. En 1991, le prolongement de la ligne de tramway jusqu'à l'hôpital nord est inauguré, en présence de maire de Saint-Étienne, F. Dubanchet, et du maire de Lyon, Michel Noir ; de nouvelles rames (Alstom-Vevey) sont mises en service. Deux ans plus tard, décision hautement symbolique, la STAS ferme son dépôt historique à Bellevue, qui abritait le centre d'exploitation depuis la création de la CFVE en 1881, et installe un nouveau pôle à Saint-Priest en Jarez, tout près du nouveau terminus nord de la ligne de tramway. Cette volonté de moderniser l'image de la STAS suscite animosité et suspicions<sup>75</sup>.

La dégradation des résultats de l'entreprise, dont l'autorité organisatrice tarde à identifier les causes structurelles, commence à mettre à mal la relation de confiance avec l'exploitant. En 1994, à l'initiative du SIOTAS, plusieurs réunions de concertation sont organisées entre les représentants de l'autorité organisatrice, de l'exploitant et de la ville-centre afin d'élaborer un schéma des déplacements. Cette démarche vise notamment à réintégrer la problématique de la réorganisation du réseau des transports collectifs urbains au sein d'une vision plus du système de déplacements, alors que la pratique habituelle consiste à régler les problèmes séparément, ou à mener des réflexions cloisonnées. Ainsi, le plan des circulations élaboré par la Ville ne tient pas suffisamment compte, du point de vue de l'autorité organisatrice et de l'exploitant, des aspects relatifs aux transports collectifs. Par ailleurs, la démarche de Dossier de voirie d'agglomération (DVA), lancée en 1994 sous la direction de la DDE, est centrée sur les questions relatives au développement des infrastructures routières, sans prendre en compte les autres modes de transport.

Du point de vue de la STAS, la construction d'une seconde ligne de tramway « *s'impose d'emblée* » comme le seul moyen de d'accroître l'attractivité de l'offre, dans un contexte urbain où l'ensemble des flux converge vers le centre-ville<sup>76</sup>. L'hypothèse d'un second axe lourd, évoquée dans le projet urbain élaboré deux ans plus tôt par l'architecte Ricardo Bofill, est prise en compte dans la réflexion sur la mise en place d'un réseau de transports collectifs intégré au sein de la RUL. Ces propositions sont toutefois mal perçues par la ville-centre et

---

<sup>74</sup> Entretien avec M. Dumazeau, directeur du Service Transport de Saint-Etienne Métropole (ex cadre du SIOTAS).

<sup>75</sup> « *Cette impression que l'exploitant entraine dans la modernité s'opposait au manque de dynamisme de la ville de Saint-Étienne, à cette époque-là, avec peu d'affichage en termes d'urbanisme, peu de structures techniques (...)* La crainte étant que la STAS veuille s'occuper de toute l'agglomération (...) », entretien avec M. Moreau, directeur des études générales à la STAS.

<sup>76</sup> Entretien avec M. Moreau, STAS.

par l'autorité organisatrice, qui craignent une prise d'autorité trop importante de la part de l'exploitant. En 1996, le SIOTAS décide de recomposer l'actionnariat de la STAS, en faisant appel à VIA-GTI pour assurer la direction déléguée du réseau, alors que Transcet continue d'en assurer la présidence.

Le schéma des déplacements n'a pas suffi à régler les problèmes, mais « il a permis de rassembler les acteurs, de faire en sorte qu'ils se parlent (...) alors qu'ils ne se rencontrent peu, sinon dans des moments difficiles ».<sup>77</sup> Ce contexte de crise, et les blocages qui en résultent, ont pour effet de précipiter la décision du SIOTAS de réaliser un Plan de déplacements urbains (PDU). Dès que la perspective d'une obligation légale se précise, l'occasion est saisie par l'autorité organisatrice de lancer le PDU, six mois avant le vote de la loi sur l'air.

### 3.3. Un tournant décisif : l'élaboration du Plan de déplacements urbains

#### (i) Ingrédients du succès

Le Plan de déplacements urbains approuvé par l'assemblée du SIOTAS le 16 mars 2000 est le « *premier document de planification de la région stéphanoise* »<sup>78</sup>. Plusieurs éléments ont concouru au succès de la démarche.

Tout d'abord, le caractère sectoriel du PDU et sa connotation technique jouent en sa faveur : « *le thème des transports collectifs est un sujet qui fédère* »<sup>79</sup>. Sa portée est perçue par les élus comme plus circonscrite et moins directement concurrentielle des prérogatives communales que celle d'une démarche transversale de type schéma directeur.

Par ailleurs, le maître d'ouvrage du PDU, le SIOTAS<sup>80</sup>, bénéficie d'un à priori favorable, lié à son ancienneté et à un mode de fonctionnement consensuel<sup>81</sup>. Depuis 1974, les élus stéphanois se sont inscrits dans le cadre de la politique nationale de promotion des transports collectifs urbains ; ce cadre a produit « *une forme de consensus local* », il a montré la « *nécessité de travailler ensemble* », et a « *favorisé l'apprentissage* » d'une réflexion commune<sup>82</sup>. Après les échecs du district urbain et du schéma directeur, le SIOTAS apparaît comme l'exemple d'une coopération réussie, le « *point d'appui permettant d'envisager une coopération élargie, associant à la fois plus de communes et plus de compétences* »<sup>83</sup>. Dès lors, la démarche PDU est utilisée par ses porteurs, les techniciens du SIOTAS, de la STAS et de l'agence d'urbanisme et les quelques élus qui s'y impliquent, comme un moyen de tenter rapidement cet élargissement du périmètre et des compétences, d'accélérer une évolution qui semble certes inéluctable pour la majorité des élus, mais trop lente pour les plus convaincus de son utilité.

Sur un plan plus technique, l'impossibilité récemment éprouvée par le maître d'ouvrage de traiter des problèmes du réseau urbain au sein du PTU<sup>84</sup> constitue un argument déterminant pour élargir l'aire d'étude. Une fois acquise cette idée, le choix s'est porté rapidement sur le

<sup>77</sup> Entretien avec M. Moreau, STAS.

<sup>78</sup> Entretien avec M. Meyer, Saint-Étienne Métropole.

<sup>79</sup> Entretien avec Mme Brigitte Bariol-Mathais, directrice d'Épures.

<sup>80</sup> Qui s'associe dans cette démarche au SITVAG.

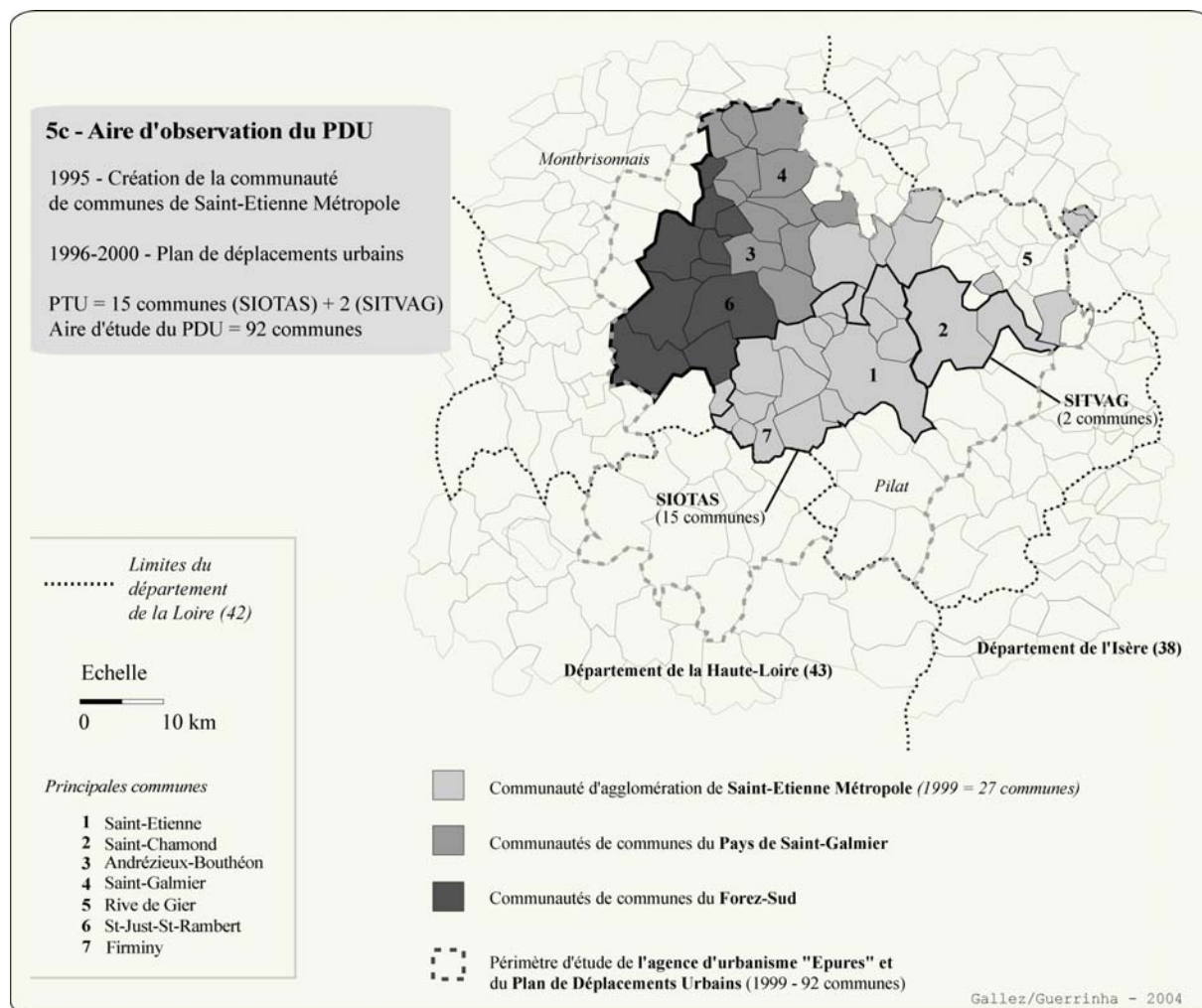
<sup>81</sup> Le SIOTAS est « *la seule structure intercommunale à avoir fonctionné de manière à peu près consensuelle pendant une vingtaine d'années, en mélangeant des sensibilités politiques différentes* » Entretien avec M. Dumazeau, Saint-Etienne Métropole.

<sup>82</sup> Entretien avec M. Moreau, STAS.

<sup>83</sup> Entretien avec M. Moreau, STAS.

<sup>84</sup> Cf. échec relatif de l'élaboration d'un schéma de déplacements.

périmètre (carte 5c) qui avait été défini par l'agence d'urbanisme lors de la tentative de schéma directeur. L'aire d'étude du PDU, qui compte 90 communes, englobe les PTU du SIOTAS (15 communes) et du SITVAG (2 communes), les deux communautés de communes de la plaine du Forez ainsi que la partie nord du Département de la Haute-Loire, considérée comme « *faisant partie du bassin de vie de la région stéphanoise* »<sup>85</sup>.



#### (ii) Originalité de l'expertise mobilisée et produite par le PDU

Deux structures techniques ont été plus particulièrement mobilisées par l'élaboration du plan de déplacements urbains : l'agence d'urbanisme Épures, qui dispose d'une expertise importante et récemment renouvelée sur les questions de développement et d'aménagement de la région stéphanoise ; et la STAS, en la personne d'un technicien au parcours original<sup>86</sup>, qui replace l'analyse des enjeux du transport dans une vision globale des problématiques de déplacements et de leurs interactions avec le système urbain. Même si le contenu du plan approuvé en 2000 reste principalement centré sur les aspects relatifs aux transports collectifs, la question du rôle des réseaux de transports dans l'organisation territoriale de la région

<sup>85</sup> SIOTAS, Plan de déplacements urbains, 16 mars 2000, page 4.

<sup>86</sup> Il s'agit de Patrick Moreau, ingénieur en génie civil et en urbanisme, ancien chercheur au Laboratoire d'économie des transports (LET) à Lyon.

urbaine reste présente à l'esprit des techniciens en charge des études durant toute la procédure. Au-delà de la seule question de la restructuration du réseau des transports urbains, ce sont les causes structurelles de son dysfonctionnement qui sont interrogées<sup>87</sup>.

L'absence de schéma directeur approuvé incite les auteurs du PDU à se démarquer de la démarche prospective classique, qui consiste à construire plusieurs scénarios contrastés sur la base d'une vision établie des principales perspectives de développement et d'aménagement de la région urbaine. Tout en se limitant à la réorganisation des transports collectifs (en évitant d'outrepasser son objet), l'approche adoptée traite de l'organisation territoriale à travers une série de scénarios emboîtés dans l'espace et dans le temps, conçus comme les étapes successives d'un même projet de territoire (schéma et encadré). Le scénario A, au « fil de l'eau », se cantonne aux actions déjà engagées sur le périmètre des transports urbains ; le scénario C, perspective à long terme de l'organisation des réseaux à l'échelle de la région urbaine, repose sur la construction d'une seconde ligne de tramway, la revalorisation de l'étoile ferroviaire, le développement des interconnexions entre réseaux urbains et interurbains et de pôles d'échanges multimodaux. Entre les deux, les scénarios B et B' figurent les étapes intermédiaires du projet, le premier dans un périmètre de référence limité au PTU et le second s'appliquant à l'ensemble de l'ancien couloir industriel.

C'est la variante B' (désignée sous le nom de scénario B-B') qui est finalement retenue par le comité syndical du 17 décembre 1998. Deux raisons sont invoquées pour justifier ce choix, et plus spécifiquement la manière de départager les deux scénarios B-B' et C, les plus favorables aux priorités définies localement : d'une part, le SIOTAS n'ayant pas compétence dans la plaine du Forez, le choix du scénario C n'aurait été possible que « *si les communes de la Plaine concernées par les projets s'étaient structurées en autorités organisatrices et associées au SIOTAS pour l'élaboration du Plan de déplacements urbains*<sup>88</sup> » ; par ailleurs, il est souligné que les résultats obtenus par le scénario C ne sont que légèrement supérieurs à ceux de la variante B-B', pour un coût bien plus élevé.

### (iii) Le transport collectif au service du renouvellement urbain

La définition des objectifs, le choix des périmètres et le classement temporel des scénarios du PDU doivent par ailleurs être replacés dans la perspective des évolutions politiques, sociales, structurelles qui conduisent, en 2003, à la création d'une structure d'agglomération unique au sein de la région stéphanoise.

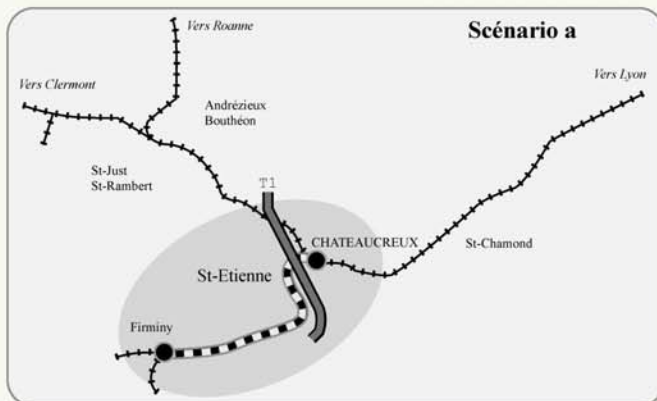
Tout d'abord, le travail effectué au sein de la RUL a convaincu les élus stéphanois et lyonnais de l'intérêt réciproque d'un rapprochement des deux régions urbaines. Du point de vue des enjeux de transports collectifs, et de l'efficacité d'une politique intermodale au sein de l'ancien couloir industriel, l'intégration de la vallée du Gier dans la communauté d'agglomération de Saint-Étienne Métropole apparaît comme particulièrement souhaitable.

<sup>87</sup> « Tout le travail engagé à travers le PDU au milieu des années 1990 avait en arrière fond la maîtrise de l'étalement urbain. La question posée était : comment concevoir aujourd'hui un réseau qui corrige les évolutions subies mais aussi comment trouver une stratégie, par rapport à cet éclatement, à cette extension ... » entretien avec M. Moreau, STAS.

<sup>88</sup> SIOTAS, Plan de déplacements urbains, 16 mars 2000, page 46.



## Les scénarios a, b, b' et c du plan de déplacements urbains



### LEGENDE

Tramway existant T1

Transports collectifs en site propre (TCSP) projetés :

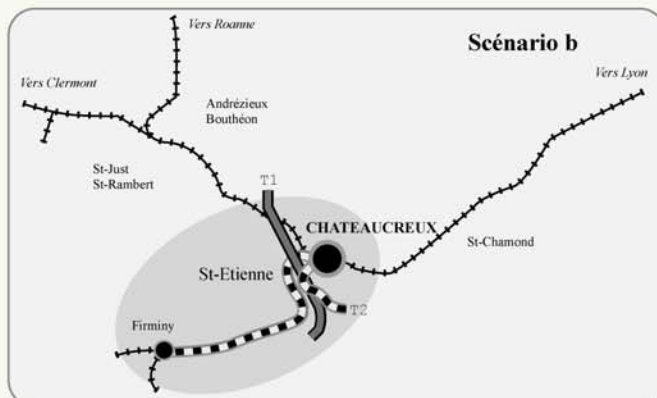
Desserte ferroviaire cadencée

Tramway projeté T2

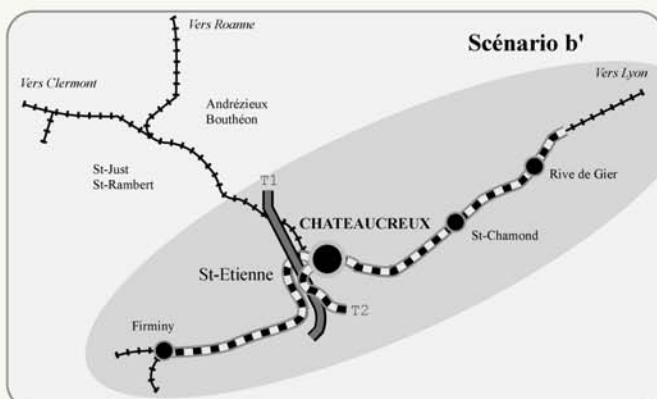
Pôles d'échanges multimodaux projetés

CHATEAUCREUX

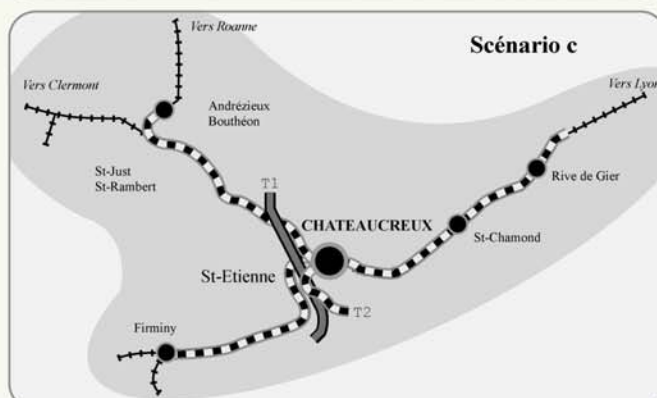
- *Fil de l'eau*  
Périmètre de programmation = PTU



- *Renforcement du centre*  
Périmètre de programmation = PTU



- *Reconquête des vallées*  
Périmètre de programmation = PTU étendu à la vallée du Gier



- *Revalorisation de l'étoile ferroviaire*  
Périmètre de programmation = ensemble de la région stéphanoise

SOURCES : Plan de déplacements urbains de l'agglomération stéphanoise, SIOTAS, 2000

Gallez/Guerrinha - 2004

*Les scénarios du PDU et les modalités de leur évaluation*

*Le scénario A* est défini sur la base du PTU du SIOTAS (15 communes) et reprend la conception classique d'une vision « au fil de l'eau », intégrant la réalisation de projets déjà arrêtés : l'électrification de la ligne entre Saint-Étienne et Firminy, la mise en site propre partielle de la ligne de tramway, le nouveau plan de circulation du centre-ville.

*Le scénario B*, sur le même périmètre, renforce l'accessibilité de la ville-centre en améliorant la desserte de tous les communes appartenant au PTU. Outre les projets déjà lancés, il vise à moderniser la desserte entre Saint-Étienne et Firminy en utilisant d'un matériel de type urbain, à mettre en service un second axe lourd dans la ville-centre, à créer une ligne express est-ouest pour relier les communes situées à l'écart du réseau ferroviaire, et plus généralement à réaliser un maillage des réseaux au sein de l'agglomération (avec notamment le renforcement du pôle d'échanges multimodal de Châteaueux).

*La variante B'* étend les actions prévues par le scénario B à la vallée du Gier, faisant passer le périmètre d'action du PDU à la totalité de l'ancien couloir industriel. S'ajoutent aux mesures programmées dans le scénario précédent la mise en place de dessertes ferroviaires cadencées entre Firminy et Rive-de-Gier, et l'organisation de pôles d'échanges autour des haltes ferroviaires dans la vallée du Gier.

Enfin, *le scénario C* étend une nouvelle fois le périmètre d'action pour couvrir l'ensemble de la région stéphanoise. Il repose principalement sur la valorisation de la troisième branche de l'étoile ferroviaire, qui permettrait de relier Saint-Étienne au sud de la Plaine du Forez, sur le prolongement du second axe lourd entre Châteaueux et la Technopole et la création d'un pôle d'intérêt régional à Bouthéon (à proximité de l'aéroport).

L'évaluation des différents scénarios a été réalisée sur la base des simulations effectuées au moyen d'un modèle de déplacements multimodal<sup>89</sup>. À partir des projections socio-démographiques à l'horizon 2010 fournies par l'INSEE<sup>90</sup>, deux hypothèses de répartition des populations et des activités ont été retenues pour effectuer les simulations : la première prolonge les tendances observées à la période de base de desserrement des résidences et des emplois, principalement en direction de la Plaine du Forez ; la seconde hypothèse correspond à un arrêt de cette extension spatiale, le poids géographique de chaque secteur en termes de populations et d'emplois étant identique à celui mesuré à l'année de base.

Deux critères quantitatifs ont été évalués dans un premier temps : la part de marché des transports collectifs selon différents types de liaison, et la fréquentation du réseau de la STAS (en termes de voyages annuels). Les résultats de simulation montrent que seuls les scénarios B-B' et C permettent d'obtenir une rupture des tendances observées au cours des dernières années, notamment dans la baisse de fréquentation mesurée depuis 1993. Par ailleurs, la pertinence des différents scénarios a été testée par rapport à huit principes directeurs<sup>91</sup> retenus à l'issue du diagnostic : le degré de satisfaction aux sept premiers critères qualitatifs est d'autant plus élevé que le scénario est ambitieux, alors que le 8<sup>ème</sup> critère, qui correspond au réalisme financier de ce programme d'action, inverse cet ordonnancement.

*Source : SIOTAS, Plan de déplacements urbains, mars 2000.*

À l'inverse, la solution de créer une communauté de communes indépendante, envisagée par les quelques communes regroupées autour de Rive-de-Gier, est rejetée par le Préfet<sup>92</sup>. Le 1<sup>er</sup> janvier 2003, neuf communes supplémentaires sont intégrées à Saint-Étienne Métropole, dont quelques unes de force, sur la base de la règle de la majorité qualifiée (carte 5d).

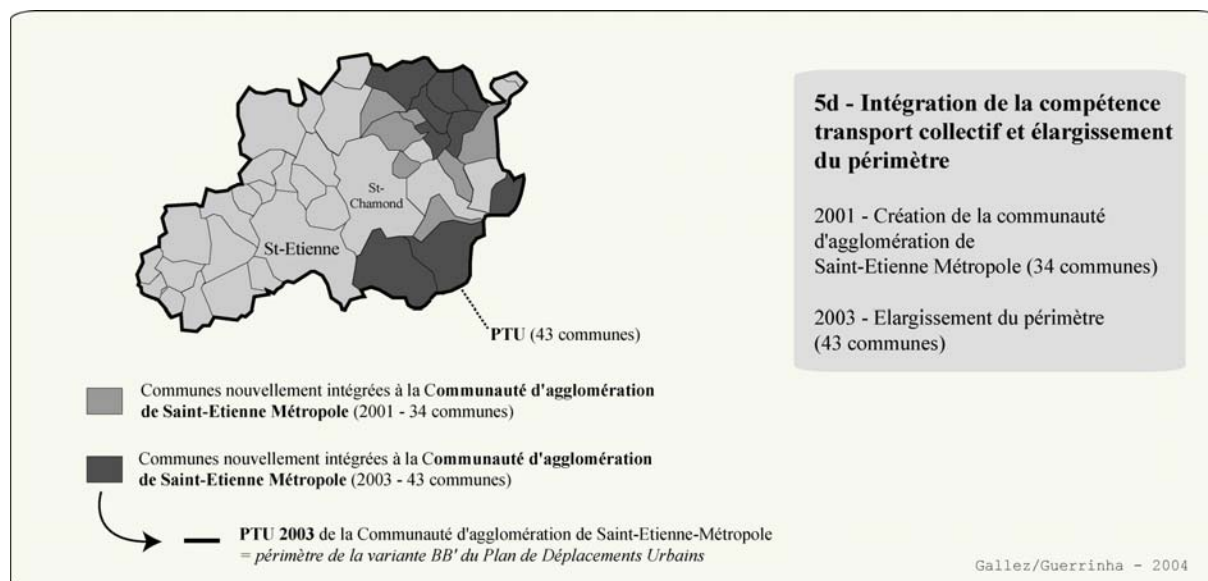
<sup>89</sup> La modélisation des déplacements a été effectuée à l'aide du logiciel TRIPS, développé par la société MVA consultants. Le principe de fonctionnement de ce logiciel est celui du modèle de trafic classique à quatre étapes (génération, distribution, choix modal et affectation).

<sup>90</sup> Qui intègrent la baisse de la taille des ménages et le vieillissement de la population.

<sup>91</sup> Il s'agit du renforcement de l'accessibilité de la ville-centre, du renforcement des centralités, de l'amélioration de l'offre de service transport, du développement de l'intermodalité, du repositionnement du ferroviaire, de la création d'un nouveau TCSP, de l'élargissement du périmètre d'action et du réalisme financier.

<sup>92</sup> Entretien avec Mme Bariol-Mathais, agence d'urbanisme Épures.





Au-delà de la logique spatiale et de la cohérence des périmètres, il existe au sein de l'ancien couloir industriel une communauté d'intérêts, qui s'exprime dans la nécessité, voire l'urgence de mettre en œuvre une politique ambitieuse de soutien aux centres urbains, qui perdent population et emplois. En quarante ans, Saint-Étienne a perdu 50 000 habitants, soit un peu plus d'un cinquième de ses habitants. Cette perte de substance est aujourd'hui perçue comme un risque de fragilisation pour l'ensemble de la région urbaine<sup>93</sup>, et la nécessité d'y remédier rassemble les élus au-delà de leurs rivalités politiques et sociales.

Face à cet enjeu, le développement d'un second axe lourd dans la ville-centre et la mise en œuvre d'une desserte ferroviaire cadencée le long des vallées de l'Ondaine et du Gier sont conçues comme l'armature possible d'une politique urbaine visant à renforcer le cœur d'agglomération. Du point de vue du projet transport, le PDU ne contient pas d'innovation importante, puisque la revalorisation de l'étoile ferroviaire était déjà inscrite dans les projets de SDAU des années 1970<sup>94</sup>. Sa particularité réside dans le rôle dévolu aux enjeux des transports collectifs dans le cadre d'une politique de renouvellement urbain dont le second champ d'action prioritaire est consacré au logement<sup>95</sup>.

C'est en effet aux raisons qui motivent le départ des habitants du centre, notamment la dégradation du logement dans les centres urbains traditionnels que le projet du PDU s'attaque en priorité<sup>96</sup>. Dans une région où la croissance démographique est faible, la question de la lutte contre l'étalement urbain ne se pose pas tant en termes de maîtrise de la croissance

<sup>93</sup> « La crise n'est pas si grave que cela dans le domaine économique (...). Le véritable enjeu pour nous, c'est de faire face à la perte de population et de substance (...) Il ne faudrait pas que Saint-Étienne perde sa substance et ses fonctions de centralité », entretien avec M. Frécenon, maire de Saint-Jean Bonnefonds.

<sup>94</sup> « Il s'agit notamment, avec le ferroviaire, de renforcer des vallées conquises depuis plus d'un siècle. Ce n'est pas une politique très originale que nous mettons en place, nous ne faisons qu'adapter à notre territoire des politiques qui marchent avec succès ailleurs », entretien avec M. Frécenon, maire de Saint-Jean Bonnefonds.

<sup>95</sup> En janvier 2001, la communauté d'agglomération de Saint-Étienne Métropole, compétente en matière d'habitat, a initié une démarche de Programme local de l'habitat (PLH).

<sup>96</sup> « Il s'agit, par la mise en place d'actions publiques volontaristes, de participer à un rééquilibrage spatial des évolutions démographiques au profit des centres urbains historiques. La politique des transports portée par ce PDU concourra à atteindre cet objectif en développant l'accessibilité multimodale des secteurs urbains à valoriser et en permettant d'améliorer la qualité résidentielle des quartiers par des aménagements d'espaces publics libérés des contraintes de circulation », Saint-Étienne Métropole, PDU, avril 2003.

périphérique qu'en termes de lutte contre le déclin des centres ; la perte d'habitants à l'échelle de la région stéphanoise révélée par le recensement de 1999 n'a fait que renforcer cette manière de hiérarchiser les enjeux<sup>97</sup>.

Dans ce contexte, le choix de la variante B-B' exprime la priorité accordée aux transports collectifs en tant que vecteur du renouvellement urbain. Quant à la revalorisation de la troisième branche de l'étoile ferroviaire, qui relie la plaine du Forez à l'agglomération stéphanoise, elle est reportée à une phase ultérieure – ultime – du projet. De fait, si l'on se rapporte à la structure des flux domicile-travail entre la Plaine et Saint-Étienne<sup>98</sup>, la mise en œuvre immédiate de la troisième branche ferroviaire pourrait compromettre partiellement la politique de soutien aux centres urbains traditionnels, en favorisant, grâce à l'amélioration de l'accessibilité au centre, la délocalisation périphérique des ménages.

Au-delà du contenu du projet et de son intégration à la politique menée par la nouvelle communauté d'agglomération, la démarche du PDU a permis d'initier un dialogue entre Saint-Étienne Métropole et les communautés de la Plaine du Forez, et d'introduire la Région comme l'un des acteurs clés de la question des déplacements quotidiens.

(iv) *Évolution des relations intercommunautaires*

Les collectivités de la Plaine du Forez, associées à la démarche PDU par le SIOTAS, ont manifesté un vif intérêt pour le scénario C. Les discussions engagées autour des problématiques de déplacements ont permis de faire évoluer leur position, initialement « *très revendicatrice* » à l'égard de l'autorité organisatrice : « *Nous leur avons fait découvrir que nous n'étions pas en charge de nous occuper de leur territoire, et que, par ailleurs, les problèmes que nous rencontrions venaient aussi de la manière dont ils formulaient leurs objectifs* »<sup>99</sup>. La mise en révision du PDU dès le mois d'avril 2003, justifiée par l'élargissement du périmètre de compétence de l'autorité organisatrice des transports urbains et par la mise en conformité avec la loi SRU, fournit l'occasion d'approfondir le dialogue avec les deux communautés de communes périphériques. L'une des questions posée par Saint-Étienne Métropole concerne la localisation d'un pôle d'échanges intermodal sur la commune d'Andrézieux-Bouthéon, point sur lequel les collectivités de la Plaine du Forez donnent leur accord de principe.

Cette décision, conforme à l'objectif de renforcement du rôle régional de l'aéroport de Saint-Étienne -Bouthéon, doit également être replacée dans la perspective des réflexions sur la complémentarité des équipements d'intérêt métropolitain engagées dans le cadre de la Conférence de la région stéphanoise. Elle souligne la volonté d'appropriation par les collectivités locales des questions relatives à l'aménagement du territoire, quitte à s'opposer à la vision ou aux prérogatives de l'État. L'alliance entre Saint-Étienne Métropole et les collectivités de la Plaine du Forez apparaît dès lors comme un moyen de renforcer la demande de soutien auprès de la Région Rhône-Alpes, sollicitée pour contribuer à la mise en place d'une desserte cadencée<sup>100</sup>.

<sup>97</sup> « Jusqu'en 1990, on pouvait se dire : la ville-centre perd des habitants, ce n'est pas grave, c'est pour aller à côté ; en 1999, ce n'est plus cela, il y a 20 000 habitants qui sont partis tout court », entretien avec M. Meyer, Saint-Étienne Métropole.

<sup>98</sup> Voir les commentaires de la première section.

<sup>99</sup> Entretien avec M. Moreau, STAS.

<sup>100</sup> « Dans le 2<sup>ème</sup> PDU d'emblée [nous avons pu nous adresser aux collectivités de la Plaine en disant] puisque vous êtes intéressés par le scénario C, êtes-vous d'accord pour que l'on intègre dans le PDU que le pôle d'échange nord de l'agglomération sera sur Andrézieux. Comme il y avait eu cet apprentissage lors du 1<sup>er</sup> PDU, ils nous répondent qu'il y aurait bien un pôle d'échange à l'aéroport, et que nous irions tous ensemble voir la

« En tant qu'autorité organisatrice des transports », la Région se déclare « très intéressée par le cas stéphanois », qu'elle privilégie comme site d'expérimentation pour la mise en œuvre d'un tram-train<sup>101</sup>. Dans ce contexte, Saint-Étienne Métropole s'engage à trouver une solution technique pour assurer l'interconnexion entre le réseau de tramway et le réseau ferré en échange d'un soutien financier de la part de l'acteur régional<sup>102</sup>.

Si le débat intercommunautaire autour des questions de transports et de déplacements, amorcé dans le cadre du PDU, se poursuit dans le cadre de la Conférence Loire Sud, la formalisation d'un partenariat sous forme par exemple d'un syndicat mixte de transports, envisagée lors du premier PDU, ne semble plus à l'ordre du jour, du moins pas pour tous les acteurs concernés.

Du point de vue de Saint-Étienne Métropole tout d'abord, l'élargissement récent des compétences et du périmètre incitent à conforter la structure communautaire avant d'envisager la formalisation d'un partenariat avec les autres collectivités locales. Sur le fond, les responsables de Saint-Étienne Métropole ne sont pas favorables à la création d'un syndicat mixte de transport tant que l'engagement de l'ensemble des partenaires concernés (communautés de communes, Département et Région) en faveur des transports collectifs n'est pas suffisamment clair. Pour l' élu chargé des déplacements et de l'aménagement du territoire à Saint-Étienne Métropole, la création de ce syndicat mixte exigerait soit que les communautés de communes assument elles-mêmes la compétence transport – qu'elles délèguent pour l'heure au Département –, soit que les autres partenaires, Département et Région fassent preuve d'une volonté très forte en faveur du développement des transports collectifs<sup>103</sup>.

Or, depuis la création de la communauté d'agglomération, le Département a transféré l'ensemble des lignes qu'il gérât à Saint-Étienne Métropole, et se contente de lui reverser la partie de la dotation globale de fonctionnement (DGF) correspondant à cette charge. Il a en outre supprimé toute intervention en matière d'investissement, ce qui, du fait de la diminution conséquente du budget jusqu'alors consacré au réseau urbain, constitue « le principal point de litige »<sup>104</sup> avec la structure communautaire. Pour les élus départementaux, et notamment pour le Président du Conseil Général, cette position relève tout d'abord d'une interprétation stricte du partage des compétences<sup>105</sup> ; elle s'appuie par ailleurs sur des considérations relatives à

---

*région afin d'obtenir un financement pour mettre en place une desserte cadencée de ce pôle », entretien avec M. Liaume, Saint-Étienne Métropole.*

<sup>101</sup> « Le tram-train est une idée de la Région qui a envie d'expérimenter, de faire des choses nouvelles. Les grenoblois ont dit que ça ne les intéressait pas, à Lyon c'est compliqué parce que les réseaux se sont toujours tournés le dos donc les maillages sont beaucoup plus difficiles à faire ; ce sont aussi des réseaux beaucoup plus puissants (...) », entretien avec M Liaume.

<sup>102</sup> Entretien avec M. Liaume, Saint-Étienne Métropole.

<sup>103</sup> « Si c'est avec les collectivités [du sud de la Plaine du Forez] que nous devons parler de syndicat mixte, il faut qu'il y ait une volonté très forte de la part de tous les autres partenaires. (...) Les communautés de communes sont très demandeuses, et nous avons très largement ouvert la porte dans le PDU : le scénario C est ouvert, nous pouvons commencer à y travailler, si les partenaires sont prêts (...). Il faut que la Région soit partie prenante, à mon avis sans grande difficulté. Il faudrait que le Conseil général le soit également, mais étant donné sa position à l'égard de Saint-Étienne Métropole, à mon avis, il mettra un certain temps avant de dire : je n'ai pas envie de m'occuper des transports de la communauté d'agglomération, mais j'ai envie d'être leader de ce côté là. (...) »

<sup>104</sup> Entretien avec Mme Chavas, Conseil général de la Loire.

<sup>105</sup> « La position de nos élus, notamment celle d Président du Conseil général a été de dire : chacun exerce sa compétence pleine et entière : il y a eu transfert de compétence, donc transfert de charge, c'est donc à la collectivité de trouver les ressources nécessaires à l'exercice de cette compétence, en dehors des transferts effectués vers la communauté d'agglomération, dont le montant n'est pas nécessairement égal à celui qui était

l'adaptation des recettes du versement transport au nouveau périmètre, et à la majoration de la DGF pour les communautés d'agglomération prévue par la loi Chevènement.

Alors que les représentants de l'État insistent sur la nécessité de formaliser les relations avec la Plaine<sup>106</sup>, faire de la création d'un syndicat mixte un préalable à l'élaboration de politiques cohérentes, risque enfin, du point de vue des acteurs de Saint-Étienne Métropole, de fragiliser les échanges ou de retarder les projets<sup>107</sup>.

Du côté des communautés de communes périphériques, la création d'un syndicat mixte semble toujours d'actualité<sup>108</sup>. L'institutionnalisation de la coopération autour du scénario C du PDU constituerait probablement une garantie, pour ces collectivités, d'un engagement ferme de la Région sur le projet de desserte ferroviaire de la Plaine du Forez.

#### 4. Synthèse et conclusion

Du point de vue des enjeux de déplacements, le site de l'agglomération stéphanoise présente plusieurs particularités :

- une localisation à l'écart des grands axes de communication (Loire et couloir rhodanien), qui ne la prédispose pas à un essor précoce ; au début du XIX<sup>e</sup> siècle, pour répondre aux besoins d'exportation du charbon, sont construites les deux premières lignes du chemin de fer français (Saint-Étienne-Andrézieux et Saint-Étienne-Lyon), qui mettent fin à l'enclavement de la région industrielle ;
- des contraintes topographiques fortes, qui ont entraîné un développement linéaire le long des vallées de l'Ondaine et du Gier pour l'axe principal, et de la vallée du Furan pour l'axe secondaire (celui de la ville-centre) ; les densités élevées qui en résultent sont favorables à la mise en place de dessertes lourdes en transports collectifs, aussi bien dans la ville-centre que dans la zone suburbaine ;
- la proximité de Lyon, qui représente un pôle très attractif en termes d'emplois, d'équipements, de services (la ligne de TER entre Saint-Étienne et Lyon est la première en termes de fréquentation dans la région Rhône-Alpes), explique enfin l'importance des enjeux d'échelle métropolitaine.

L'organisation urbaine de la région stéphanoise, fortement multipolarisée – on y dénombre trois aires urbaines contiguës – porte la trace des stratégies d'implantation concurrentielles des compagnies minières. Pendant la période de forte croissance liée à l'essor industriel, plusieurs pôles secondaires revendiquent leur indépendance face à une ville-centre hypertrophiée, dont le territoire a grossi par fusions. Ces logiques autonomistes locales s'opposent aux tentatives d'intégration portées par l'État (dont un projet d'un réseau de tramway couvrant l'ensemble du bassin minier), et la croissance urbaine induit plus de morcellements (par création de nouvelles communes) qu'elle ne suscite de regroupements.

---

*consacré initialement par le Département à l'exercice de cette compétence », entretien avec Mme Chavas, Conseil général de la Loire.*

<sup>106</sup> Entretien avec M. Adam, DDE de la Loire.

<sup>107</sup> « *Je préfère que nous parlions de projets concrets, nous verrons ensuite quelle est la forme de coopération intercommunale la plus adaptée à mettre en place. Nous avons terminé le PDU en 2000, en se disant que la suite logique était la création d'un syndicat mixte. Nous sommes en 2003, et je n'ai rien vu venir. Je pense que si le préalable c'est la création d'un syndicat mixte, nous prendrons à coup sûr quelques années de retard »,* entretien avec M. Frécenon, maire de Saint-Jean-Bonnefonds, vice-pdt de St-Etienne Métropole.

<sup>108</sup> Entretien avec M. Vivien, adjoint au maire de la Fouillouse chargé de l'urbanisme, vice-pdt de la communauté de communes du Pays de Saint Galmier.

La persistance des rivalités socio-spatiales freine l'émergence d'une identité territoriale unifiée au sein du bassin minier, dont « *l'identification relève pourtant de l'évidence géographique* »<sup>109</sup>. À partir des années 1970, une autre opposition se manifeste entre les communes du couloir industriel, affaiblies par l'arrêt des activités d'extraction du charbon puis touchées de plein fouet par la crise économique, et les communes situées dans le sud de la plaine du Forez, qui sont devenues un espace privilégié de déconcentration de l'habitat et des activités du fait de l'absence de contraintes de relief.

Les résistances multiples qui s'expriment lors de la première tentative de SDAU initiée par l'État à l'époque de la métropole tricéphale Lyon-Saint-Étienne-Grenoble témoignent des « *antagonismes gigognes* »<sup>110</sup> de la région stéphanoise : rivalités politiques et sociales au sein des vallées (par exemple entre Saint-Chamond, « ville des prêtres », ancien bastion radical et Rive-de-Gier, la « ville rouge ») ; résistance des communes de la couronne stéphanoise face à l'hégémonie de la ville-centre, dont le territoire a grossi par fusions entre 1968 et 1973 ; clivage entre Saint-Étienne et la partie orientale de la vallée du Gier, résolument tournée vers Lyon, dans un climat de rivalité entre les deux villes-centres ; hostilité des villes du couloir industriel face au risque de « capture » du développement par la plaine du Forez.

Après le vote des lois de décentralisation, le marasme économique et démographique amplifie les tendances au repli sur le territoire communal. À la fin des années 1980, la politique contractuelle de la Région Rhône-Alpes suscite le renforcement ou la création de syndicats intercommunaux dans l'Ondaine et le Gier, dont la vocation principale est de restaurer l'image des vallées industrielles et d'apporter un soutien à l'emploi.

Dans ce contexte peu favorable à l'intercommunalité de projet, deux événements rappellent la nécessité d'une réflexion globale. Le premier est la publication en 1985 par l'agence d'urbanisme d'un diagnostic territorial faisant état de déséquilibres croissants entre les centres d'urbanisation ancienne et le sud de la plaine du Forez. Le second est la préparation du schéma directeur lyonnais, qui révèle l'intention de la métropole régionale de développer ses relations avec Grenoble et Genève, au détriment de la région stéphanoise. Ces pressions interne et externe aboutissent à la tentative de création d'un district urbain (1989) et à la relance d'une démarche de schéma directeur (1991). Les deux procédures s'enlisent dans les querelles et les méfiances, et manquent une nouvelle fois d'aboutir.

Cependant, la prise de conscience de « l'urgence intercommunale » place l'intercommunalité au cœur des élections municipales de 1995. Dès le mois de décembre, la communauté de communes de Saint-Étienne Métropole se met en place autour de la ville-centre ; dans le nord ouest de l'agglomération, deux autres communautés de communes (Forez sud et Pays de Saint-Galmier) sont créées dès l'année suivante, en position défensive par rapport au centre. Périmètres restreints et compétences minimales, telles sont les caractéristiques de ces structures, dont les ambitions se limitent, dans un premier temps, à un apprentissage du travail en commun.

Les ingrédients d'une réorganisation plus radicale du pouvoir local sont cependant déjà présents : le rapprochement entre Saint-Étienne et Lyon, concrétisé au sein d'une structure de coopération informelle, la Région urbaine de Lyon (RUL), mise en place à la fin des années 1980 ; l'atténuation progressive des antagonismes locaux devant la nécessité de soutenir la ville-centre, dont la perte d'attractivité menace d'atteindre l'ensemble de la région urbaine.

---

<sup>109</sup> Gay G. et Morel-Journel Ch., 2000.

<sup>110</sup> Expression empruntée à G. Gay, 1999 (page 26).

Offrant un cadre limité – donc rassurant – à l’expression de ce nouveau débat communautaire, les questions relatives aux transports collectifs ont permis de faire avancer de manière décisive la construction d’un projet de territoire au sein de l’ancien bassin minier et de structurer le dialogue intercommunautaire à l’échelle de la région urbaine. Plusieurs logiques sont à l’œuvre dans ce processus : des logiques spatiales, des logiques de projet et des logiques organisationnelles.

*Logiques spatiales : intégration des enjeux d’échelles locale et métropolitaine*

Depuis les travaux de l’ORÉAM de la région Rhône-Alpes sur le schéma de développement et d’aménagement de la métropole d’équilibre Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, le devenir de la région stéphanoise a été systématiquement discuté dans la perspective de sa relation à sa proche voisine lyonnaise. En référence à cette échelle métropolitaine, les services de l’État imposent avec constance *un* périmètre « pertinent » de planification pour la région stéphanoise, qui associe l’ancien couloir industriel à sa principale zone d’expansion, le sud de la Plaine du Forez.

Or, les deux tentatives de schéma directeur comme celle de la création d’un district urbain ont échoué, entre autres, sur une opposition marquée entre la Plaine, à dominante rurale et tertiaire et les agglomérations stéphanoise et saint-chamonnaise, urbaines et de tradition industrielle. En 1995, laissant de côté les considérations fonctionnelles qui ont orienté les précédents choix de périmètres, les maires de Saint-Étienne, Firminy et Saint-Chamond, transgressant leurs rivalités politiques, ont mis en place la première intercommunalité fédérative de la région stéphanoise sur la partie occidentale de l’ancien bassin minier. Un premier pas avait été franchi, mais ce périmètre « de compromis », relativement restreint (27 communes), laissait encore de côté une grande partie de la vallée du Gier.

À l’instar de cette confrontation entre un périmètre idéal, dont les porteurs argumentent la rationalité technique, et un périmètre minimal mais politiquement viable, deux logiques spatiales de développement ou d’organisation des réseaux de transports collectifs ont co-existé sans lien apparent jusqu’au début des années 1990.

La première est celle de l’aménagement du réseau de transport de l’aire métropolitaine Lyon-Saint-Étienne-Grenoble. Comme dans la plupart des schémas directeurs élaborés à l’époque sous la tutelle de l’État, la logique dominante est celle de l’interconnexion des réseaux. Dès la première tentative de SDAU de la région stéphanoise, la revalorisation du réseau ferroviaire est inscrite comme un objectif prioritaire de l’organisation des déplacements, dans la perspective d’une très forte croissance démographique et de l’urbanisation volontaire de la Plaine du Forez.

La seconde logique, déconnectée de la première, est celle du développement du réseau de transports urbains. Depuis 1980, la politique conduite par l’autorité organisatrice, le SIOTAS, consiste à étendre la desserte à l’ensemble des communes du périmètre des transports urbains (PTU). Les caractéristiques particulières de l’urbanisation (développement axial de la ville-centre et densité élevée dans l’agglomération) ont pendant longtemps garanti un bon niveau de performance du réseau urbain<sup>111</sup>, retardant toute remise en cause de son fonctionnement autarcique.

<sup>111</sup> La fréquentation du réseau stéphanois, mesurée en termes de nombre de voyages par habitant du PTU, comme l’adéquation entre offre et demande, évaluée à partir du nombre de voyages par kilomètres, sont plus élevées que celles d’autres réseaux de taille à peu près comparable.

Au début des années 1990 cependant, de fortes baisses de fréquentation, dues à la diminution de la population du centre, engagent l'autorité organisatrice et l'exploitant (la STAS) dans une réflexion sur la réorganisation du réseau urbain. D'emblée, la STAS fait de la construction d'une seconde ligne de tramway l'une des conditions de cette restructuration de l'offre. Pendant la même période, les collectivités rassemblées au sein de la Région urbaine de Lyon élaborent, avec l'appui des services de l'État, un schéma du réseau des transports collectifs. Énonçant l'intermodalité comme un objectif au service d'une meilleure cohérence du territoire métropolitain, le schéma prévoit l'intégration des différents modes collectifs, de l'urbain à l'interurbain. En région stéphanoise, la priorité est accordée à l'interconnexion entre une seconde ligne de tramway et les deux branches de l'étoile ferroviaire reliant Saint-Étienne à Firminy et à Lyon via Rive-de-Gier.

Dans cette perspective où les enjeux d'intérêt métropolitain viennent conforter les enjeux d'intérêt local, le SIOTAS saisit l'occasion de la démarche d'élaboration du Plan de déplacements urbains pour présenter plusieurs scénarios d'extension du périmètre des transports urbains compatibles avec la prise en compte de ces nouvelles échelles de projet. C'est le scénario intermédiaire, élaboré sur le territoire de l'ancien couloir industriel, qui est approuvé par le comité syndical, le 16 mars 2000. Conformément aux préconisations du PDU, une évolution rapide du contexte institutionnel permet alors d'adapter le PTU au périmètre de programmation du projet. La compétence transport est en outre intégrée aux compétences d'aménagement et de développement économique au sein d'une communauté d'agglomération, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Le périmètre initial (34 communes) est élargi au 1<sup>er</sup> janvier 2003, pour englober l'ensemble des communes de la vallée du Gier ; il compte désormais 43 communes.

#### *Logiques de projet : les transports collectifs au service du renouvellement urbain*

Jusqu'au début des années 1990, les enjeux relatifs aux transports collectifs, en dehors de quelques périodes ponctuelles où le portage politique fut plus marqué, ne constituent pas une priorité de l'action publique locale. Les communes adhérentes au SIOTAS ont fait le choix d'un mode de fonctionnement reposant sur une petite structure, fortement dépendante d'une expertise externe, qui délègue de nombreuses fonctions à l'exploitant. Les transports sont gérés de manière autonome, sans lien réel avec d'autres champs d'action, qu'il s'agisse du développement économique ou de l'aménagement de l'espace.

L'élaboration d'un plan de déplacements urbains en 1996 place pour la première fois les enjeux de transport au sein d'une problématique globale, formulée sous le terme de *rééquilibrage spatial* des territoires.

Confrontée à des pertes de fréquentation importantes des transports collectifs à partir de 1992, l'autorité organisatrice souhaite entreprendre une réflexion sur la réorganisation du réseau urbain. Des premiers échanges associant le SIOTAS, la ville-centre et l'exploitant, il ressort que les difficultés du réseau urbain ne peuvent être résolues par l'élaboration d'un schéma des déplacements limité à la ville de Saint-Étienne. Face à l'absence d'un schéma d'urbanisation susceptible d'orienter les priorités de développement du réseau, et devant le manque de coordination des procédures engagées simultanément par la ville-centre (plan des circulations) et par l'État (Dossier de voirie d'agglomération), les responsables du SIOTAS décident alors d'entreprendre l'élaboration d'un plan de déplacements urbains, quelques mois avant le vote de la loi sur l'air qui en établit l'obligation légale pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Au-delà de l'objectif de restructuration du réseau urbain, ce sont les causes structurelles de son dysfonctionnement qui sont interrogées. En faisant le choix d'un périmètre d'étude débordant largement du périmètre des transports urbains, les auteurs du PDU replacent la problématique des déplacements dans le cadre d'une réflexion globale sur l'organisation territoriale de la région stéphanoise. Dans le contexte d'une très faible croissance démographique, la préoccupation majeure des élus n'est pas tant de modérer l'extension périphérique, pourtant importante, que d'identifier les raisons qui motivent le départ des habitants du centre, et de trouver les moyens d'y remédier.

Face à cet enjeu, le développement d'un second axe lourd dans la ville-centre et la revalorisation des branches ferroviaires des vallées de l'Ondaine et du Gier sont conçus comme l'armature possible d'une politique de renouvellement urbain visant à renforcer le cœur d'agglomération. Dans cette perspective, les objectifs du projet se déclinent à la fois en termes d'organisation des déplacements et de requalification urbaine : le développement des réseaux de transport sert à favoriser l'accessibilité des centres d'agglomération et à accroître la qualité résidentielle des quartiers ; la mise en œuvre d'une politique intermodale permet d'améliorer les performances du réseau de transports collectifs et de restructurer l'urbanisation autour des pôles d'échanges.

#### *Logiques organisationnelles*

Dans les années 1990, la mise en place de la Région urbaine de Lyon a sensiblement modifié la place des différents acteurs dans l'élaboration d'une politique locale d'aménagement du territoire. Le rapprochement entre Lyon et Saint-Étienne a permis aux élus, qui trouvent un intérêt mutuel à afficher leur appartenance à une seule aire métropolitaine, de conforter leur positionnement face à l'État, en participant à l'identification des priorités en matière d'équipement ou d'aménagement de l'espace. En témoigne notamment le travail accompli dans le cadre de la procédure de Directive territoriale d'aménagement (DTA).

Dans le secteur des transports collectifs, le rôle central accordé au réseau ferré introduit la Région comme l'un des acteurs clés du système d'acteurs en charge de l'organisation des déplacements locaux. En tant qu'autorité organisatrice des transports ferroviaires, la Région s'est en effet déclarée intéressée par le cas stéphanois, qu'elle privilégie comme site d'expérimentation d'un tram-train. Saint-Étienne Métropole s'engage à prévoir la solution technique permettant l'interconnexion des deux réseaux (mise au gabarit des voies de la future ligne de tramway) en échange d'un soutien financier de l'acteur régional.

À l'opposé, depuis la création de la communauté d'agglomération, le Département affiche une position de retrait associée à une stricte interprétation par les élus départementaux du partage des compétences. La baisse du budget consacré aux transports urbains, liée au désengagement financier du Conseil général en matière d'investissement, constitue un point de litige avec la structure communautaire. Par ailleurs, la création récente de deux communautés d'agglomération dans la Loire (autour de Roanne et de Saint-Étienne) laisse au Département la gestion d'un territoire périurbain mité, peu compatible la recherche d'une cohérence ou d'une rationalisation des services de transports scolaires ou interurbains réguliers.

À l'échelle de la région urbaine, la démarche du plan de déplacements urbains a permis d'initier un dialogue entre l'agglomération stéphanoise et les deux collectivités de la Plaine du Forez, qui expriment un vif intérêt pour la mise en place d'une desserte ferroviaire cadencée entre Saint-Étienne et Andrézieux-Bouthéon. Le point de vue des deux communautés de communes périphériques, initialement très revendicatif à l'égard de l'autorité organisatrice des transports urbains, s'est progressivement amendé. La mise en révision du PDU en 2003 a



permis d’approfondir le dialogue entre les collectivités centrale et périphériques ; un point d’accord a notamment été trouvé sur la localisation du pôle d’échanges « nord », qui fait l’objet de négociations partenariales avec la Région.

Le débat intercommunautaire autour des questions de déplacements et de transports se poursuit actuellement dans le cadre de la Conférence Loire Sud, structure de coopération informelle qui préfigure le futur syndicat mixte en charge du SCOT.

En conclusion, l’analyse des différentes logiques d’intégration collective des enjeux de transports publics en région stéphanoise nous permet d’apporter des éclairages critiques aux orientations qui accompagnent l’objectif de mise en cohérence territoriale des politiques urbaines, énoncé par la loi SRU.

Une première considération porte sur la question *du périmètre pertinent*. L’élargissement des périmètres de planification et de gestion des territoires urbanisés prévus dans les lois et circulaires récentes est présenté comme la garantie d’une plus grande cohérence de l’action publique locale – face aux dysfonctionnements associés à l’émission communal. Dans le champ des déplacements locaux comme dans celui de l’aménagement urbain, il est d’usage d’introduire une référence au périmètre l’aire urbaine. Or cette référence, qui comporte un certain nombre d’hypothèses implicites liées au mode de définition retenu par l’INSEE, ne semble pas toujours en adéquation avec les objectifs fixés à l’action publique.

Alors que la loi SRU exhorte à la coordination des politiques de transport et d’urbanisme, la définition du périmètre de référence – l’aire urbaine – est centrée sur la problématique des migrations alternantes. Par ailleurs, le schéma urbain sous-jacent reste très monocentrique : l’appartenance à l’aire urbaine des communes périphériques dépend de la part des actifs qui vont travailler dans le pôle urbain principal. Enfin, comme l’a souligné Marc Wiel, les limites de l’aire urbaine sont des limites fondées sur l’accessibilité temporelle au centre : en raison de la prédominance de la voiture particulière dans les déplacements locaux, l’aire urbaine correspond de fait à la « *ville automobile* ».

En faisant le choix du scénario intermédiaire du PDU, les élus de Saint-Étienne Métropole s’écartent délibérément du périmètre de la région urbaine, considéré comme pertinent pour analyser les problématiques de déplacements locaux. Ce périmètre trouve un sens dans la communauté d’intérêt qui a fondé l’élaboration du projet, à savoir la mise en œuvre d’une politique de renouvellement urbain permettant de lutter contre la perte de population et d’activité des centralités d’agglomération. Loin de traduire un repli institutionnel, la priorité accordée aux projets circonscrits au territoire de Saint-Étienne Métropole accroît le succès potentiel de la politique de rééquilibrage économique et social des territoires. Du fait des fortes disparités entre centre et périphérie, toute amélioration immédiate des conditions d’accès au centre risquerait d’accélérer le mouvement de redéploiement centrifuge des populations et des activités.

En d’autres termes, la pertinence du périmètre ne peut être définie en dehors de l’objectif poursuivi et des conditions de sa mise en œuvre.

La deuxième considération porte sur l’organisation institutionnelle.

Dans le champ des transports urbains, l’adaptation des structures institutionnelles est prévue de deux manières différentes : à travers l’extension des périmètres de transports urbains, assez systématiquement associée à la création des nouvelles communautés d’agglomération ; à travers la coopération de plusieurs autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) au sein d’un syndicat mixte de transport.

La réticence des responsables de Saint-Étienne Métropole à s'engager dans la démarche de création d'un syndicat mixte de transport les associant aux collectivités de la Plaine du Forez pourrait être interprétée comme une frilosité à l'égard de la formalisation des relations intercommunautaires. Elle s'exprime également sous forme d'un certain scepticisme à l'encontre de l'implication des deux communautés de communes en matière de développement des transports collectifs. Ces deux collectivités délèguent leur compétence transport au Département de la Loire, qui adopte une position de retrait par rapport au champ des transports urbains, suite à la création de la communauté d'agglomération centrale. Leur attente en matière de politique de transports collectifs se limite par ailleurs à la mise en œuvre d'une desserte ferroviaire cadencée avec le centre. Il paraît donc assez légitime pour les élus de Saint-Étienne Métropole de s'interroger sur la nécessité de formaliser des relations au sein d'une structure à laquelle ces collectivités n'appartiendraient que « par procuration ». En mettant l'accent sur la coopération entre plusieurs AOTU, la loi SRU prévoyait un mode d'organisation plus adapté à la construction de relations partenariales entre des collectivités assumant en propre la compétence transport, a priori plus favorable à l'émergence d'une organisation urbaine multipolaire.

En revanche, la construction d'un partenariat entre les trois structures communautaires et la Région autour de la mise en œuvre des pôles d'échanges semble traduire un partage plus équilibré des responsabilités, puisque l'une des deux communautés de communes a récemment intégré la compétence d'insertion urbaine des gares.

## Chapitre 5

### L'arrondissement de Valenciennes

*Séverine Frère et Cyprien Richer*

#### 1. Un schéma intercommunal morcelé

##### 1.1. Présentation de l'arrondissement de Valenciennes

En 1999, l'arrondissement de Valenciennes compte environ 350 000 habitants répartis dans 82 communes. À côté d'une ville-centre de petite taille (42 000 habitants), se trouvent les pôles de St Amand (17 175 habitants) et de Denain (20 360 habitants).

Le pôle urbain au sens de la continuité des tissus urbains regroupe 61 des 82 communes, mais il s'agit d'une agglomération peu dense. Environ une cinquantaine de communes de l'arrondissement sont des communes à dominante rurale, dont la population est comprise entre 2000 et 3500 habitants (carte 1).

Sur le plan démographique, l'arrondissement comptait 375 000 habitants en 1975 et en a perdu 24 000 jusqu'en 1990. Durant la dernière décennie, cette chute a cessé.

L'urbanisation horizontale et diffuse se caractérise par une faible part de logements collectifs, une grande part de maisons individuelles avec de nombreuses cités minières et sidérurgiques.

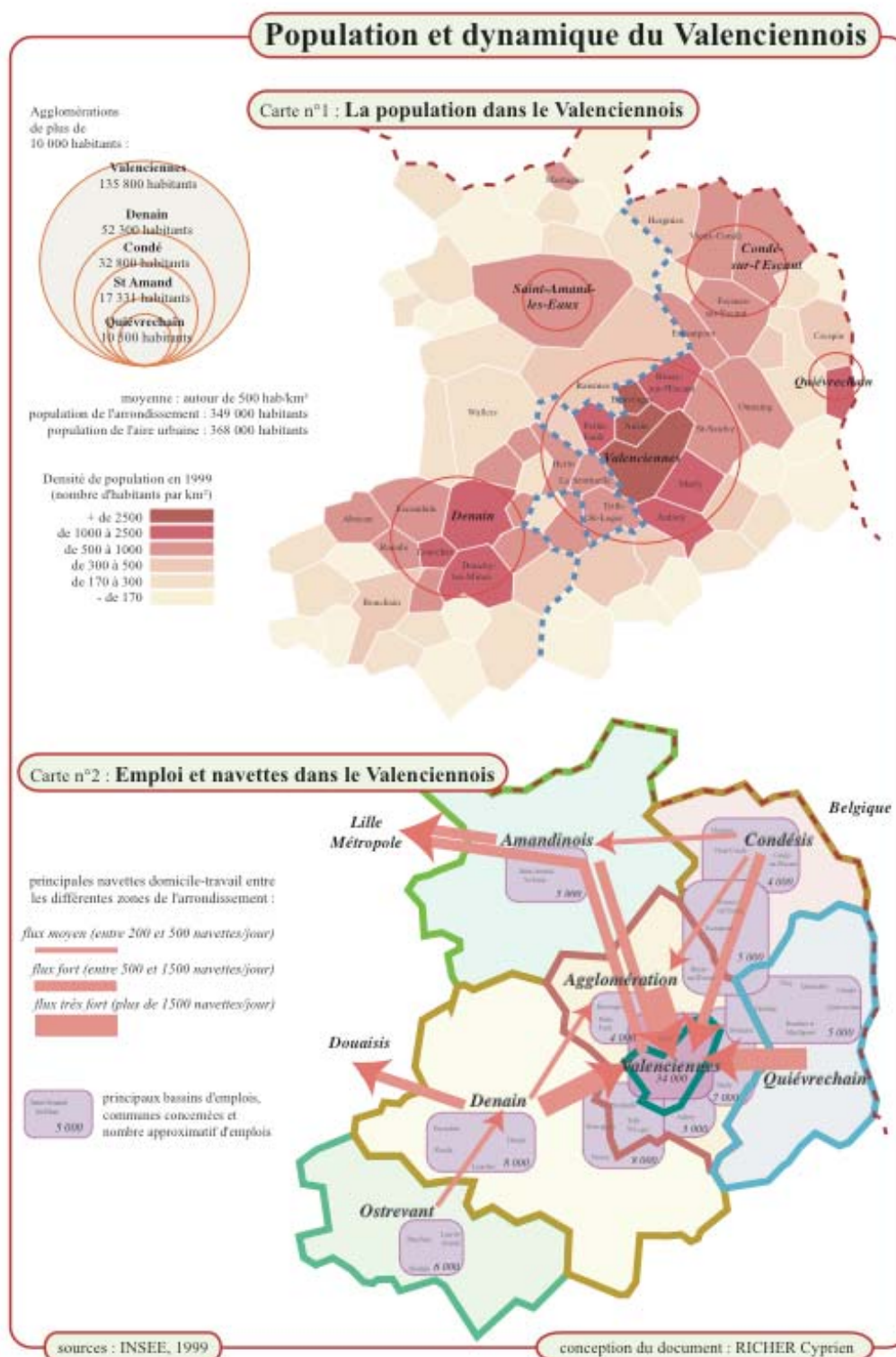
Les activités sont fortement concentrées à Valenciennes : environ la moitié des emplois de l'arrondissement (soit environ 50 000 sur 100 000 emplois) se trouvent situés dans un rayon de 1000 mètres autour de son centre ; 80% à 90% des emplois tertiaires de l'arrondissement sont situés à Valenciennes, ainsi qu'une grande partie des commerces et des services (carte 2).

Par ailleurs, la ville de Valenciennes exerce son rôle de centralité en déployant les fonctions telles que la présence d'un pôle universitaire important (11000 étudiants en 2001), une densité et un haut niveau technologique des équipements sanitaires et des équipements culturels d'intérêt régional (théâtre, musée des Beaux Arts).

Les réseaux de transports collectifs urbains, organisés en étoile autour de Valenciennes, desservent principalement des liaisons radiales autour de ce centre, mais le reste de l'arrondissement, dont la faible densité se prête mal au développement de l'offre, reste de fait peu équipé, en dehors des services de transports scolaires (cf carte 10).

La structure économique et sociale du Valenciennois, en mutation depuis la fin des années 1980, reste fortement empreinte par son passé industriel. L'exploitation de la houille et les activités industrielles connexes ont structuré le « Valenciennois » autour des bassins miniers. Les deux industries que sont la mine et la sidérurgie employaient la majorité des salariés et intervenaient dans tous les aspects de leur vie : logement, soins, scolarité, loisirs, retraite... À la fin des années 1970, la crise économique a touché fortement l'arrondissement - de 1975 à 1993, le Valenciennois a perdu le quart de ses emplois -, laissant encore aujourd'hui des indicateurs tristement spécifiques au territoire : en 1993, le taux de chômage est de 20,4 %, en 2002, il est de 15%.

Depuis 1993, l'emploi industriel se développe avec l'affirmation d'un pôle transports, axé autour du matériel ferroviaire et de la construction automobile. En témoignent l'implantation de Sevelnord en 1994, de Bombardier puis Toyota en 1997.



Il faut également souligner l'importance du secteur tertiaire, qui représente environ 70 % des emplois totaux en 2000.

Le développement des activités de St-Amand, second pôle plus important de l'arrondissement, est plutôt orienté vers les loisirs (station thermale) et le tourisme. St-Amand est plus proche de Lille que Valenciennes, donc elle bénéficie de cette proximité, elle est relativement autonome par rapport à Valenciennes.

Ce territoire reste marqué par le legs d'un passé de crise. Il reste les marques physiques avec les friches (10 % des friches recensées au niveau national, 39 % des friches du Nord Pas de Calais<sup>1</sup>) et la vétusté du parc de logements, mais aussi les stigmates humains et sociaux : sous-qualification de la main d'œuvre, paupérisation, taux de chômage élevé.

Depuis les années 1970, les difficultés économiques du Valenciennois ont contribué à faire de ce territoire l'enjeu de différentes politiques publiques, dont l'une des plus soutenues concerne le développement social des quartiers et, plus généralement maintenant, le renouvellement urbain. Toutefois, comme le souligne Philippe Subra, il serait erroné de voir dans le Valenciennois un territoire uniformément touché par la crise : *« il ne l'a jamais été, et ne le sera probablement jamais »*. Par ailleurs, plusieurs expériences de planification ou d'action publique ont été conçues pour l'ensemble de l'arrondissement – nous y reviendrons plus loin -, mais elles n'ont pas conforté de façon durable les solidarités internes au territoire.

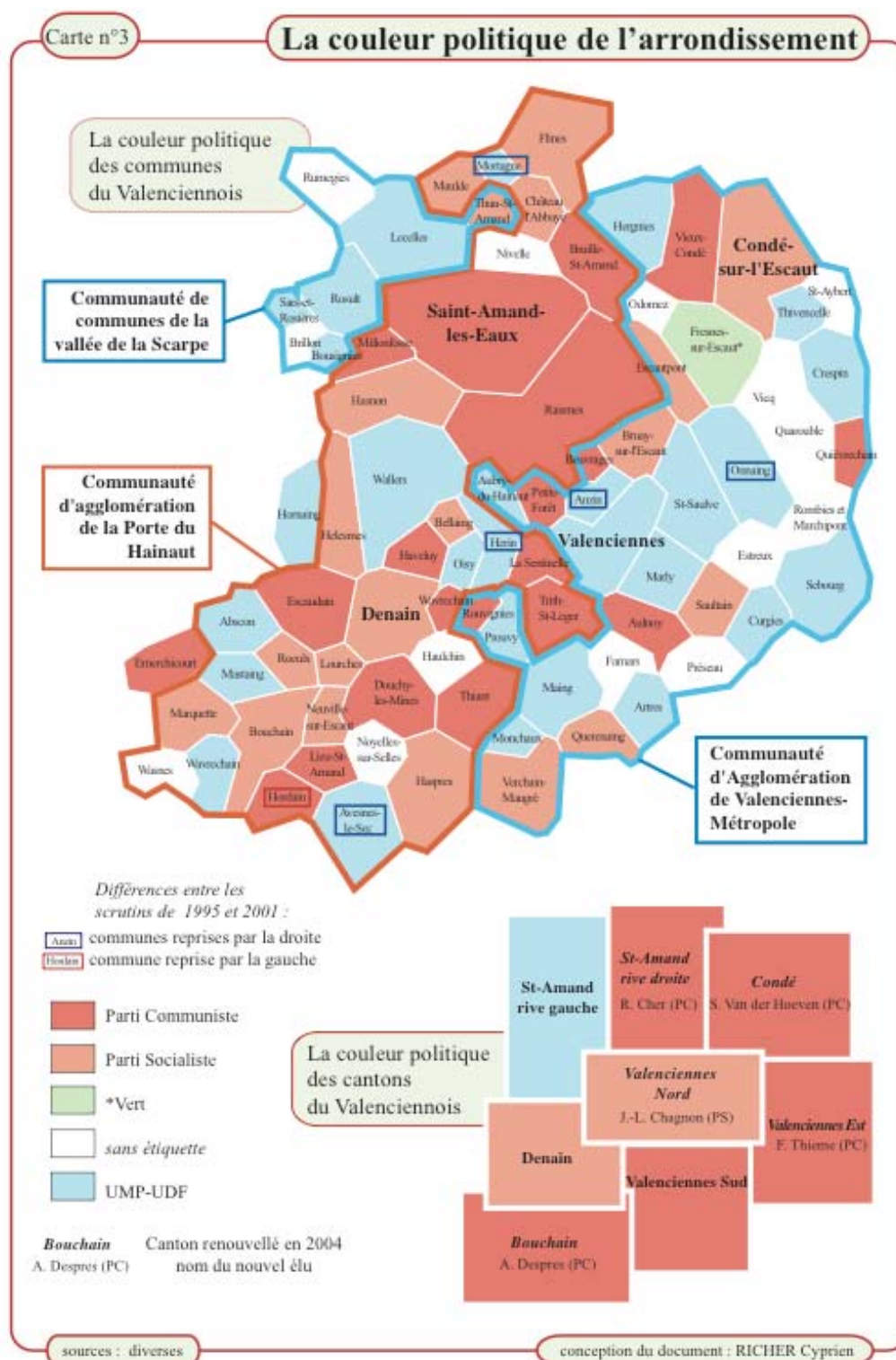
Ainsi, au-delà d'une « unité » de principe, les logiques partisans pèsent encore très lourd (carte 3). L'arrondissement de Valenciennes compte trois circonscriptions législatives (19<sup>ème</sup>, 20<sup>ème</sup> et 21<sup>ème</sup> circonscriptions du Nord) structurées autour de Denain, St Amand et Valenciennes. La 20<sup>ème</sup> située au Nord Ouest de l'arrondissement a pour député Alain Bocquet (Parti communiste). La 19<sup>ème</sup>, située au sud de l'arrondissement, est depuis 2002 aux mains du PS avec Patrick Roy. Elle était traditionnellement aux mains du PC. La 21<sup>ème</sup> située à l'ouest de l'arrondissement est dévolue à Cécile Gallez (apparentée UMP), maire de St Saulve, suppléante de JL Borloo. Les trois circonscriptions sont politiquement stables.

Cette question prend toute sa signification lorsqu'on examine la structuration intercommunale du Valenciennois.

## 1.2. 1965-1980 : un apprentissage de l'intercommunalité sous l'impulsion de la DDE

Dans les années 1960, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Valenciennes impulse la plupart des actions de développement et de modernisation économique. Elle jouera un rôle moteur du développement économique. En outre, *« la CCI fait preuve de remarquables qualités manœuvrières dans le dossier autoroutier. Elle parvient à obtenir que l'autoroute A2, reliant Paris à Bruxelles, traverse le Valenciennois »* (Subra, 1996 p.112). Elle sera à l'origine d'un long processus de mise en synergie des acteurs. Dans ces années, les élus locaux sont restés en retrait des stratégies globales de développement local : *« l'héritage d'un siècle et demi de paternalisme et de toute puissance patronale, le poids des syndicats »* (Subra, 1996). Les élus sont ainsi mis à l'écart dans la gestion de leur territoire, qui est pour ainsi dire aux mains des Houillères. Le pouvoir des grandes entreprises est une donnée consubstantielle de la réalité locale et on observe à cette époque une sorte de « troc féodal » (P. Calame cité par Subra, p. 117) : *« en échange de la sécurité de l'emploi, les élus et la population avaient renoncé à exercer la plus petite influence sur le devenir collectif de l'arrondissement »*. Plus tard, au moment de la crise, les élus notamment du courant communiste adoptent un certain attentisme à l'égard de l'État pour la reconversion.

<sup>1</sup> Source Grand Projet de Ville du Valenciennois 2000/2006, convention GPV, 7 décembre 2001



En 1967 est créé le syndicat intercommunal pour la promotion de l'enseignement supérieur de l'arrondissement de Valenciennes, dont le rôle était d'acquérir les terrains en vue de la future implantation d'une université. En effet, l'université est née de la volonté et des efforts conjugués des responsables locaux (élus et dirigeants économiques) et responsables de l'éducation nationale. L'Etat n'y a pas joué un rôle moteur. Ce syndicat regroupe alors les 82 communes de l'arrondissement. Ce syndicat a ensuite acquis parmi ses compétences la révision du Schéma directeur car il restera pendant longtemps la seule structure regroupant l'ensemble des communes de l'arrondissement. Il perdure aujourd'hui.

En 1967, la loi d'orientation foncière confie aux services locaux de l'équipement l'élaboration de schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). À la même époque, les services du ministère de l'équipement créent dans le département du Nord des équipes de chargés d'études, les Groupes d'Etudes et de Programmation (GEP). À partir de 1968-1969, l'ingénieur d'arrondissement de Valenciennes, André Talmant constitue une équipe de gens très jeunes, « *qui sortent de maîtrise de sociologie, d'économie, de géographie, n'ayant jamais travaillé, et ouverts à de nouveaux modes de penser et de faire* » (Subra, 1996). Cette équipe « *saura nouer avec les différents responsables locaux, en particulier avec les élus, des relations de collaboration* ».

D'autre part, A. Talmant dispose d'appuis dans l'administration centrale, qui lui servent notamment à obtenir d'importants financements d'études.

Sa démarche, marquée par une éthique de l'action publique, témoigne de sa sensibilité morale et politique (catholique de gauche, proche de la JOC), mais également de son talent politique. Dans sa conception, ceux qui doivent être au centre, ce sont les habitants, ce ne sont pas les entreprises et donc les partenaires principaux de l'État sont les représentants de la population, c'est-à-dire les élus locaux. Il met en application ces principes à l'occasion de l'élaboration du SDAU de l'arrondissement de Valenciennes, en faisant travailler les élus au sein de la CLAU<sup>2</sup>. Des groupes de travail thématiques associant des techniciens de la DDE, et d'autres acteurs locaux (CCI et CIL<sup>3</sup>), sont constitués et présidés par les élus. Il s'agit donc d'un « détournement » d'une procédure conçue à l'époque comme un outil d'intervention de l'Etat dans le champ de la planification locale. De même, dans l'esprit de A. Talmant, les enjeux locaux doivent être adaptés au contexte local : « *La question qui se pose dans le Valenciennois n'est pas de savoir comment accompagner la croissance urbaine, mais comment maintenir ou recréer les conditions du développement* »<sup>4</sup>. Cette expérience particulièrement novatrice constitue, pour le Valenciennois, la première réflexion globale et « *la première occasion qu'ont les élus de travailler ensemble, le premier exemple d'intercommunalité. À un niveau géographique, l'arrondissement, qui semble pertinent parce qu'il recouvre indéniablement une réalité économique et sociale et une identité collective* ».

A. Talmant a réussi à enclencher une dynamique culturelle des acteurs, démontrant ainsi que les études servent à produire de la connaissance, à légitimer les décisions, mais aussi à faire travailler ensemble les élus. Tout en adoptant lui-même une position de neutralité, il a un projet extrêmement fort pour le territoire. De plus, sa longévité dans le poste d'ingénieur d'arrondissement (1964-1974) – exceptionnelle dans un déroulement de carrière du ministère de l'équipement – a probablement favorisé la légitimation de l'arrondissement, périmètre

<sup>2</sup> CLAU : Commission locale d'aménagement et d'urbanisme, en charge légalement de faire le SDAU.

<sup>3</sup> CIL : comité interprofessionnel du logement de Valenciennes, organisme HLM créé en 1954, qui regroupe plusieurs patrons de l'arrondissement (notamment des PME qui ont des difficultés à loger leurs employés).

<sup>4</sup> Entretien avec Philippe Subra, université de Paris 8, 8 décembre 2003.



d'intervention de ces acteurs, en tant que territoire pertinent pour la planification et l'action publique d'intérêt local.

Après l'adoption du SDAU, la CLAU se constitue en structure de réflexion permanente, devenant ainsi un enjeu politique important pour les maires de gauche. En 1977, un maire communiste succède à Pierre Carous, maire de Valenciennes, à la tête de la CLAU. A partir de ce moment-là, les relations entre la Ville de Valenciennes d'une part, et la DDE et la CLAU d'autre part se dégradent ; en particulier, la ville-centre refuse la réalisation sur son territoire d'un certain nombre de projets routiers inscrits au SDAU (à l'adoption duquel elle a pourtant participé). Dès lors, « un élément important du conflit de 79 se met en place »<sup>5</sup>.

Lorsque A.Talmant quitte Valenciennes, après l'adoption du SDAU, il œuvre auprès du ministère de l'équipement pour faire nommer à sa place Pierre Calame, qu'il a connu lorsqu'il est venu travailler comme consultant au service de la DDE pour le compte du Commissariat Général du Plan.

Pierre Calame, ingénieur des Ponts, n'est pas de la même génération que A.Talmant, mais il présente toute une série de points communs avec lui. L'un et l'autre ont une conception éthique de leur pratique professionnelle et se situent tous deux dans une certaine filiation chrétienne. Les deux hommes partagent en outre la même analyse de l'arrondissement.

Le « projet profondément subversif » de ces deux hommes, qui vise à « *constituer les élus en tant qu'acteurs de leur territoire* »<sup>6</sup> quinze ans avant la décentralisation, fut toléré par le préfet en raison des appuis dont A.Talmant bénéficiait auprès de l'administration locale. Cependant lorsque la crise de la sidérurgie - moment d'une intensité absolument incroyable dans la vie de ce territoire - se déclare, la DDE sort de son rôle, et cela de manière presque transparente. Elle anime un collectif<sup>7</sup> qui essaie d'apporter des réponses à cette crise ; un encart signé par le collectif paraît chaque dimanche pendant un an dans le quotidien Nord-Matin. Les formes ne sont pas suffisamment respectées. En 1980, sous la pression de Pierre Carous, Calame quitte son poste d'ingénieur d'arrondissement. Par ailleurs, faute de budget, de services et de locaux, la CLAU, dont l'Etat conteste le maintien, une fois le SDAU achevé, est brutalement mise en sommeil<sup>8</sup>.

Après une période d'implication très forte de la DDE, le poids, la participation et l'originalité de la démarche de la DDE ne cessent de décliner. À chaque nouvelle nomination d'un ingénieur d'arrondissement se produit une perte de mémoire, et l'on arrive aujourd'hui « *à une situation qui doit être complètement normalisée* »<sup>9</sup>.

En 1982, lorsque la région devient une collectivité territoriale de plein exercice, de nombreux chargés d'études quittent la DDE pour rejoindre la structure technique régionale. Il s'opère donc un transfert d'expertise, en défaveur, au moins à court terme, de l'arrondissement de Valenciennes, mais qui peut laisser présager à moyen terme de « retombées » favorables pour ce territoire de la part d'une collectivité en charge des questions stratégiques d'aménagement et d'équipement. Parallèlement à cet apprentissage de l'intercommunalité impulsé par la DDE – qui, malgré les efforts de A.Talmant ne sera véritablement l'affaire que de quelques élus locaux - les formes de la coopération intercommunale dans l'arrondissement trahissent la modestie de l'ambition communautaire (carte 4).

---

<sup>5</sup> Philippe Subra, 1984, page 11.

<sup>6</sup> Entretien avec Philippe Subra, *ibid*.

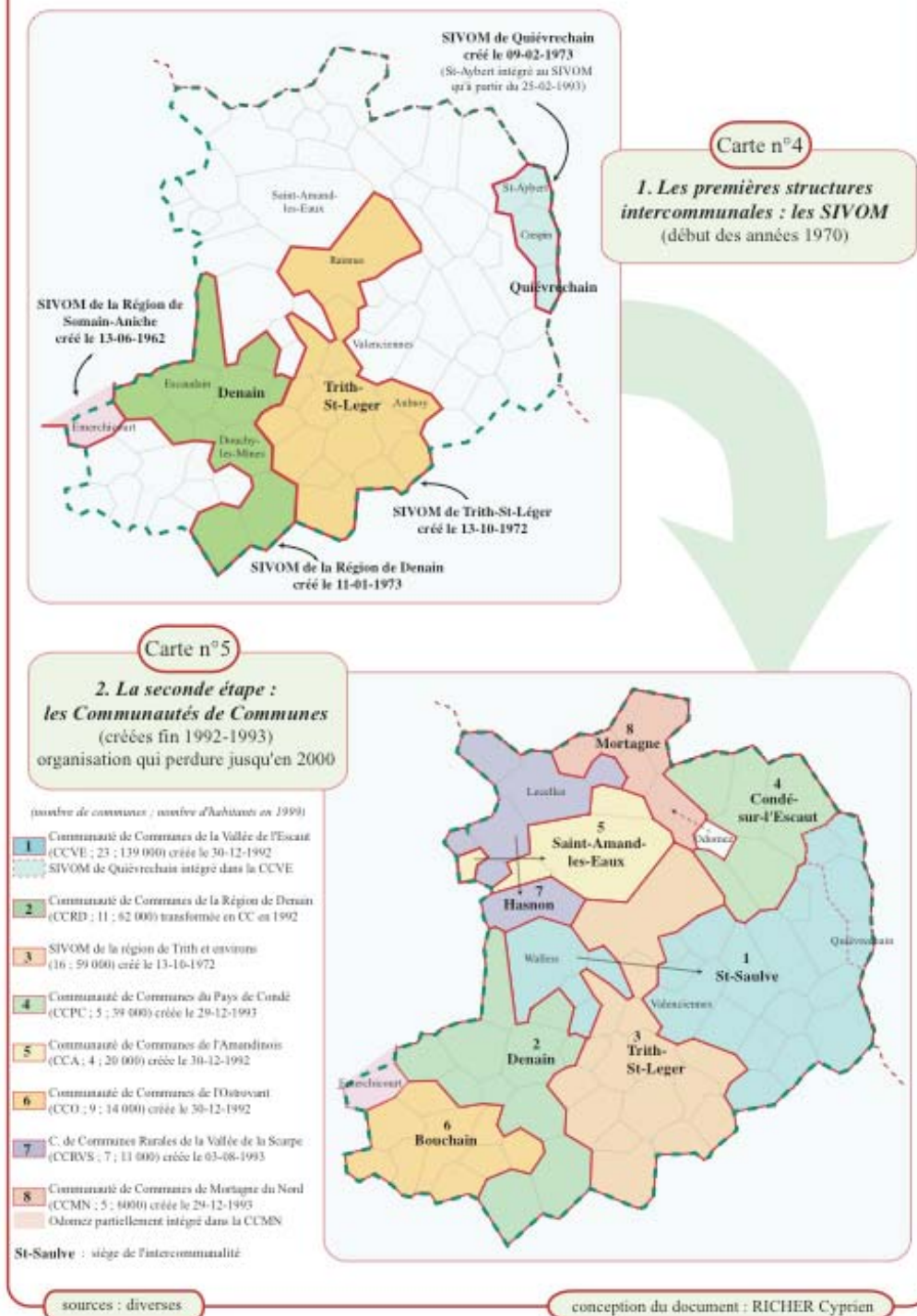
<sup>7</sup> Le collectif pour la survie du Valenciennois, qui regroupe des militants associatifs et syndicaux (CFDT), quelques élus et des responsables économiques ou de l'administration (cf. Subra, p. 152).

<sup>8</sup> Philippe Subra, 1984, page 17.

<sup>9</sup> Entretien avec Philippe Subra, *ibid*.



## L'origine de l'intercommunalité dans le Valenciennois



Les deux structures les plus importantes, créées dans les années 1970, prennent la forme de syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM). En 1972, se crée le SIVOM de Trith St Léger qui regroupe 16 communes. Outre sa compétence économique, il gère également les équipements et services sanitaires et sociaux ainsi que l'eau et la collecte des déchets. En 1973, se crée le SIVOM du canton de Denain qui regroupe 11 communes dont les compétences portent sur l'urbanisme, les ZAC, les équipements culturels, les espaces verts. La même année se crée le SIVOM de Quiévrechain qui regroupe 4 communes et dont les compétences concernent l'urbanisme, l'assainissement, les équipements sportifs, culturels, sanitaires et sociaux.

La seule tentative d'unification à cette époque est à l'initiative de Jules Chevalier, maire d'Aulnoy, sous forme d'un district qui aurait pour objectif de mettre en place une agence d'urbanisme. Se heurtant à des oppositions politiques, le projet est rapidement abandonné.

### 1.3. Les retombées de la loi relative à l'Administration territoriale de la République

Dans les années 1990, une deuxième vague de structuration intercommunale intervient sur le territoire du Valenciennois, suite au vote de la loi relative à l'Administration Territoriale de la République (loi Joxe) de 1992 (carte 5).

Ainsi en décembre 1992, la communauté de communes (CC) de la Vallée de l'Escaut est créée, regroupant autour de Valenciennes 19 communes (soit 128 000 habitants). Elle est présidée par Mme Cécile Gallez, maire de St Saulve. Ses compétences concernent notamment le développement économique et l'aménagement, l'environnement et l'enseignement supérieur.

Parallèlement, deux autres communautés de communes voient le jour :

- la communauté de communes de l'Ostrevant comprenant 9 communes, soit 14 000 habitants, présidée par le maire de Bouchain. Ses compétences concernent l'aménagement de l'espace, l'économie, l'environnement et les équipements culturels ;
- la communauté de communes de l'Amandinois regroupant quatre communes autour de St Amand, soit 20 000 habitants. Elle intervient dans le domaine de l'aménagement, le développement économique et la politique du logement.

L'année suivante, en 1993, trois nouvelles communautés de communes viennent accentuer le découpage de la carte intercommunale :

- la communauté de communes de la vallée de la Scarpe, comprenant 7 communes rurales situées au Nord ouest de St Amand, comprenant 10478 habitants, présidée par le maire d'Hasnon ;
- la communauté de communes de Pays de Condé regroupant 5 communes, soit 38 000 habitants, elle intervient pour l'aménagement, le développement économique, l'environnement ;
- la communauté de communes de Mortagne du Nord regroupant 5 communes au Nord de St Amand, soit 6000 habitants.

À ce moment, le Valenciennois est structuré autour de 8 établissements intercommunaux à fiscalité propre : 7 CC et 1 SIVOM.

Les regroupements se sont effectués largement en fonction des affinités partisans. En outre, le tracé prend en compte les ressources financières de l'arrondissement. Les quatre principales

sources de taxe professionnelle de l'arrondissement se situent à Trith St Léger (métallurgie et industrie automobile), à Hordain (industrie automobile), à St Saulve (nombreuses PME), à Petite Forêt (centre commercial). Trois des villes les plus riches de l'arrondissement jouxtent la ville de Valenciennes (Trith St Léger, Petite Forêt, St Saulve).

#### 1.4. La création de l'Association de Développement du Valenciennois (ADV)

Parallèlement à cette organisation institutionnelle morcelée, se met en place une autre forme de partenariat à l'échelle de l'arrondissement, qui prend une forme moins intégrée, mais qui rassemble l'ensemble des communes de l'arrondissement : l'Association pour le Développement du Valenciennois, créée en 1991. Son rôle consiste alors à assurer « *la représentation économique de l'arrondissement, face à l'État, la Région, le conseil général et l'Europe, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre du projet de territoire et de tous autres dispositifs contractuels* » (Stackowiak, 2001). C'est un article dans le contrat de plan de l'époque qui incitait les territoires à se regrouper pour élaborer des projets d'agglomération puis des contrats d'agglomération qui a motivé la création de cette association. Il y avait donc une incitation financière. Elle ne dispose pas de capacité juridique analogue aux structures intercommunales. Son conseil d'administration associe élus et acteurs économiques tels que la CCI, les syndicats ou l'université.

Au début des années 1990, André Parent, maire d'Anzin et président du syndicat intercommunal pour la promotion de l'enseignement supérieur et M. Cordier, maire de Lecelles et président de l'ADV, proposent la transformation de l'association en SIVOM à la carte, dont le rôle serait « la mise en cohérence des réalisations des structures intercommunales sectorielles », ce SIVOM deviendrait « l'interlocuteur unique dans les discussions d'ordre économique vis-à-vis du Département, de la Région et de l'État et dans l'élaboration du contrat de plan État-Région »<sup>10</sup>. Jules Chevalier, qui est alors maire d'Aulnoy, propose de son côté de transformer l'ADV en syndicat mixte associant les différentes EPCI (communautés de communes et SIVOM) existants.

Mais l'exécutif s'est opposé à ce projet. Deux raisons peuvent expliquer cet échec : les élus de petites communes rurales étaient réticents à un renforcement du degré d'intégration de la coopération intercommunale, d'autre part, Jean-Louis Borloo (divers Droite) et Alain Bocquet (PC), nouvellement élus maires respectivement de Valenciennes et de Saint-Amand, craignaient de voir le rôle d'un élu socialiste ainsi renforcé.

Le statut associatif et le principe d'une « présidence tournante » pour l'ADV rassurent en revanche l'ensemble des élus. « *La souplesse est poussée jusqu'à son paroxysme car l'association est créée pour quatre ans avec une présidence tournante* »<sup>11</sup>. Le fonctionnement de cette association traduit également les clivages. Selon un découpage en quatre zones (le Denaisis, le Condésis, l'Amandinois et le pôle de Valenciennes), au démarrage, chaque secteur a engagé un chef de projet. Ceux-ci étaient éclatés sur différents sites. « *Il y aurait pu avoir quatre projets de territoire, il n'y en a eu qu'un seul, les chefs de projet ont travaillé ensemble* »<sup>12</sup>. Ainsi l'association a porté le projet d'agglomération de Valenciennes et s'est engagée dans les procédures de contractualisation avec l'Etat et la région. Elle a été la seule en France qui ait signé un contrat de plan.

<sup>10</sup> Cité par Stackowiak (2001), d'après un article de la Voix du Nord, 17 août 1992.

<sup>11</sup> Extrait de l'entretien avec O. Vandamme

<sup>12</sup> Extrait de l'entretien avec O. Vandamme

Le projet d'agglomération de 1994/1998 prévoit que l'association laisse la place en 1995 à une structure plus forte, aux compétences élargies : le syndicat mixte pour le Développement du Valenciennois regroupant les 8 structures intercommunales. Il est également mentionné le souhait de créer une Agence de Développement économique. Mais là encore les clivages ne seront pas dépassés. Ces diverses oppositions de principe ou sur le choix de la forme et des compétences d'une intercommunalité à l'échelle de l'arrondissement préfigurent les difficultés qui surgiront un peu plus tard, après le vote de la loi Chevènement.

#### 1.5. L'impossible unification et la création de deux communautés d'agglomération

La création d'une structure intercommunale unique à l'échelle de l'arrondissement – échelle dont la plupart des acteurs, techniques ou politiques, reconnaissent la pertinence en matière de fonctionnement ou d'organisation du territoire - est une idée récurrente dans les discours qui cherchent à formaliser l'entité territoriale du Valenciennois.

Dès les années 1970, certaines instances régionales avaient ainsi *« proposé un redécoupage administratif de la région Nord, dont l'esprit serait plus en regard avec la réalité urbaine mise en évidence lors de recherches menées sur l'armature urbaine régionale et reprises dans les conclusions de l'O.R.É.A.M.N.<sup>13</sup> »*. Ces études arguaient notamment de la spécificité de la Vallée de l'Escaut : *« zone traditionnelle de passage entre la France et l'Europe du Nord, sillonnée par les principaux axes de transport fluviaux, ferroviaires et routiers, cette partie du Sud-Est de la région est largement ouverte aux influences extérieures, belges notamment »<sup>14</sup>*.

Depuis lors, l'idée de créer un Département du Hainaut a été portée à plusieurs reprises devant différents ministères : *« Il y a toujours une volonté politique de faire une forme de « département du Hainaut » : Valenciennes –Avesnes – Maubeuge – voire une partie de Cambrai et du Douaisis. Valenciennes serait alors la capitale d'un département de 800 000 habitants, ce qui changerait son positionnement au sein de la région NPDC. Le projet est présenté la première fois au président M. Pompidou en 1970, puis à M. Chirac premier ministre, puis par M. Borloo »<sup>15</sup>*. La légitimité de ce projet s'appuie également sur le constat d'une relative sous-administration du Département du Nord<sup>16</sup>, le plus peuplé de France (2,5 millions d'habitants).

Au début de l'année 1999, des articles de presse se faisaient l'écho des différents partis politiques et conseils municipaux qui se prononçaient en faveur de la constitution d'une communauté d'agglomération à l'échelle de l'arrondissement. Les représentants de l'Etat tenaient le même discours. Pourtant, deux entités distinctes se sont mises en place. La question est alors de savoir pourquoi les acteurs qui présentaient le Valenciennois comme un territoire légitime de coopération ont ensuite contribué à structurer l'arrondissement en deux communautés d'agglomération (cf carte 8) : Valenciennes Métropole regroupant 36 communes (environ 200 000 habitants) et la communauté d'Agglomération de La Porte du Hainaut (150 000 habitants), qui en compte 38. Lorsqu'on examine les différents éléments d'explication (Dechy, 2001), il apparaît tout d'abord que la constitution d'une seule structure est impossible parce que les élus la considèrent comme un rouage trop lourd et peu démocratique. Il s'agit aussi pour eux de considérer cette structuration comme une étape dans un processus qui manque encore de maturité, laissant ainsi la possibilité de les réunir à l'avenir.

---

<sup>13</sup> Extrait du SDAU de 1973

<sup>14</sup> Extrait du Livre Blanc de l'O.R.É.A.M.N., Pour une politique d'aménagement régional.

<sup>15</sup> Extrait de l'entretien avec M. Vanhelder.

<sup>16</sup> D'après l'entretien avec Philippe Subra.

De nombreux acteurs locaux (en particulier les techniciens) et la presse présentent cette situation comme le produit d'un découpage politique du Valenciennais, c'est-à-dire comme le résultat du clivage partisan gauche / droite d'une part, et de « *la constitution des fiefs de deux personnalités politiques d'envergure nationale* »<sup>17</sup>, d'autre part.

À cette époque, Alain Bocquet, outre ses mandats de maire, de député et de conseiller régional, est président du groupe communiste à l'assemblée et membre du conseil exécutif de son parti. Jean Louis Borloo est membre du bureau national de l'UDF, porte-parole de ce parti.

Avocat d'affaires parisien, avant de devenir président du club de football de Valenciennes, en 1986, Jean-Louis Borloo ne connaissait pas Valenciennes. En 1989, il devient maire de Valenciennes dès le premier tour. « *Jeune, cultivant un look décontracté, de contact facile* »<sup>18</sup>, il sait se faire accepter localement comme le nouveau leader de la droite locale, le porte parole du Valenciennais, porteur de l'image d'un territoire jeune et dynamique qui a un avenir. Un des atouts réside certainement dans le fait qu'il n'a pas vécu la crise, il voit les avantages de la situation géographique de Valenciennes. En 1992, il mène sa propre liste pour le conseil régional. En 1993, il devient député. En 1995, il est réélu facilement maire de Valenciennes sous l'étiquette divers droite. En 2001, il est nommé porte-parole de l'UDF. Le 11 mars 2001, il entame un troisième mandat de maire. Il possède donc une solide assise électorale. Il est réélu député en juin 2002 (UMP). Il est ministre délégué à la ville depuis mai 2002.

Ainsi l'activité politique d'Alain Bocquet et de Jean-Louis Borloo se combine entre le local et le national. Ce « *double horizon des pratiques* »<sup>19</sup> conduit ces élus à appréhender de façon particulière les enjeux de l'intercommunalité. La présidence d'une intercommunalité peut se concevoir comme un outil de consolidation du leadership local et comme une ressource supplémentaire pour peser sur la scène politique nationale. Il faut noter que cette appréhension est totalement différente chez les élus de petites communes. Comme le souligne F. Dechy, pour la plupart d'entre eux, l'intercommunalité, par les transferts de compétences sur lesquels elle se fonde, dépossède en quelque sorte les élus d'une part du leadership qu'ils exercent sur leur commune.

Les deux leaders se sont donc retrouvés en concurrence au moment où se décide la constitution d'une structure d'agglomération unique, l'un et l'autre postulant à sa présidence. Mais ni l'un, ni l'autre ne pouvait être certain de rallier les 82 communes à leur cause. Alain Bocquet bénéficiait du fait que l'arrondissement soit majoritairement à gauche, mais il n'est pas le maire de la ville centre. Jean-Louis Borloo quant à lui était politiquement opposé et pour prétendre à la présidence, cela nécessitait d'avoir le soutien de maires de gauche.

Ainsi deux projets distincts se sont finalement dessinés autour de Valenciennes et de Saint-Amand. La concurrence s'est exercée au moment de la discussion du périmètre des deux communautés et du partage des ressources fiscales. Pourtant, malgré le caractère concurrentiel de leur entreprise politique, les deux leaders sauront s'unir pour éviter la mobilisation des autres élus de l'arrondissement autour d'un projet non conforme à leur aspiration, pour négocier avec le Préfet la création au sein de l'arrondissements de deux structures, pour déposer et défendre à l'assemblée nationale quatre amendements à la loi Chevènement, afin de l'adapter à la spécificité de l'arrondissement.

<sup>17</sup> D'après Dechy, 2001.

<sup>18</sup> P. Subra (1996), p. 66.

<sup>19</sup> Cité par Dechy (2001), d'après une expression de J. Lagroye, De l'objet local à l'horizon local des pratiques, in A. Mabileau (dir.), A la recherche du local, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 166-182.

Dans son analyse, F. Dechy évoque également l'existence de mécanismes clientélistes : la structuration en deux communautés d'agglomération joue sur la redistribution des rôles sur la scène locale. L'attention de ces deux élus s'est en effet portée sur les six anciens présidents des structures intercommunales pré-existantes, auxquels ils ont attribué les places de vice présidents des communautés d'agglomération. Devenus membres des exécutifs, acteurs du système, les maires voient ainsi leur possibilité de contestation limitée. Jacques Lagroye parle alors de « *vassalisation* » des opposants.

Lorsqu'on examine ensuite le découpage du territoire, l'idée de départ reposait sur la création de trois communautés d'agglomération autour de trois villes centres de plus de 15 000 habitants :

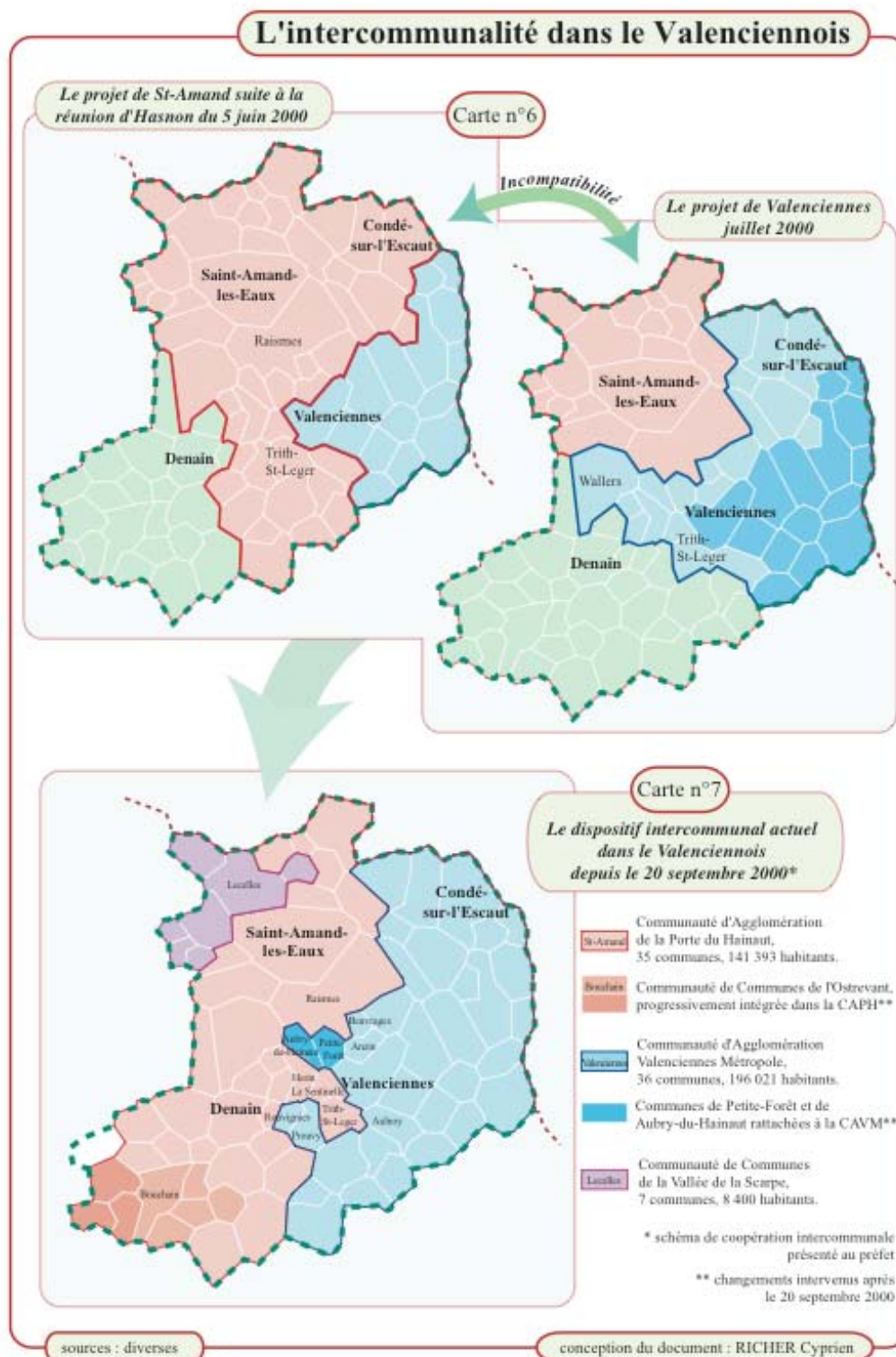
- Une communauté d'agglomération autour de Saint Amand : en effet, St Amand, entourée de la Communauté de communes de la vallée de la Scarpe, de la communauté de communes de Mortagne du Nord, et de la communauté de communes de l'Amandinois, pouvait rassembler autour d'elle avec la commune de Raismes et franchir ainsi le seuil des 50 000 habitants nécessaire pour la création d'une communauté d'agglomération ;
- Une communauté d'agglomération de la Vallée de l'Escaut (CAVE) est envisagée à partir de la Communauté de communes de la Vallée de l'Escaut. En outre s'y adjoindraient trois communes (Petite Forêt, Hérin, La Sentinelle) pour assurer la continuité territoriale ;
- Une communauté d'agglomération du Denaisis comprenant 11 communes est envisagée dès 1999 par A. Brabant, maire de Denain par transformation de la communauté de communes. Ce projet fut rapidement abandonné.

Puis en juin 2000, la situation se retourne. Deux structures sont envisagées. Mais la configuration pose problème car les périmètres brigüés par la Porte du Hainaut et la CAVE se chevauchent et bon nombre de communes concernées par les 2 structures sont amenées à se prononcer dans le courant de juillet 2000 sur leur adhésion à l'une ou l'autre structure. C'est notamment le cas des communes du SIVOM Trithois. La communauté de communes du Pays de Condé peut également rejoindre l'une ou l'autre des deux structures envisagées (carte 6).

En septembre 2000, le Préfet réunit les 82 maires de l'arrondissement et un consensus semble s'esquisser. Le Préfet prône une coopération intercommunale à l'échelle de l'arrondissement. Une dizaine de jours, plus tard, les maires sont appelés à statuer officiellement en sous-préfecture. À ce moment, une trentaine d'élus votent contre la structure unique, une quinzaine s'abstiennent. Puis les communes délibèrent afin d'adhérer à l'une ou l'autre des structures (carte 7).

Il faut noter que malgré la création des communautés d'agglomération, certains syndicats vont subsister afin d'assurer des compétences sur les deux communautés d'agglomération. C'est le cas pour le Syndicat pour la Promotion de l'enseignement supérieur, pour le Syndicat ayant en charge les transports (SITURV), ainsi que pour celui des déchets ménagers.

Valenciennes métropole compte aujourd'hui 36 communes. Le personnel a été recruté à partir de la deuxième moitié de l'année 2001. D'autres personnels – des personnels d'études - ont été recrutés auprès de l'Agence de développement de Valenciennes (ADV), qui s'est dissoute. S'y ajoutent quelques personnes provenant de la Ville de Valenciennes (dont le secrétaire général).





Par ailleurs, la suppression des CC de la Vallée de l'Escaut (une petite dizaine) et celle du Pays de Condé a permis un apport de personnel supplémentaire. Quelques personnes du SIVOM de Trith ont rejoint la CA de Valenciennes métropole. À la fin de l'année 2001, la structure technique de la CA comporte une trentaine de personnes, et fin 2002 environ 110 personnes, dont la moitié sont affectées à la collecte des ordures ménagères (tri sélectif).

La Communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut compte 38 communes. L'administration de La Porte du Hainaut a dû être constituée de toute pièce à la création de l'EPCI. Cinquante personnes ont intégré La Porte du Hainaut en 2001. Fin 2002, les effectifs sont passés à 78. Aujourd'hui, La Porte du Hainaut emploie une centaine d'agents répartis entre le siège et l'antenne de Raismes.

Les compétences des deux structures portent sur le développement économique, l'aménagement, l'habitat, la politique de la ville, l'environnement, sport et culture. La compétence transports est déléguée au SITURV.

#### 1.6. L'intercommunalité comme un mal nécessaire ?

Au-delà des explications liées au jeu de deux leaders politiques d'envergure nationale, on peut s'interroger, plus largement, sur la conception locale majoritaire que les élus ont de l'intercommunalité.

En interne, « *le schéma traditionnel c'est chacun chez soi* »<sup>20</sup>. Ce schéma est répandu chez les élus communaux, mais peut-être de manière plus importante qu'ailleurs, dans le Valenciennois. Cela peut être dû au fait que pendant longtemps, les élus n'ont pas été « *maîtres chez eux du fait du pouvoir détenu par les grandes entreprises* »<sup>21</sup>. Après la crise de la sidérurgie et le vote des lois de décentralisation qui confirment – voire renforcent – le rôle des communes dans la défense des intérêts locaux, ces élus ont repris en main leur pouvoir et sont d'autant plus jaloux de défendre leurs prérogatives vis-à-vis de structures intercommunales mises en place à l'échelle de l'arrondissement.

L'intérêt de la coopération intercommunale apparaît pour beaucoup d'entre eux comme la somme des différents intérêts communaux. La structure d'agglomération continue à effrayer et conduit la majorité des élus à défendre leur pré carré et à peser du poids de la collectivité qu'il représente (Gaxie, 1997)<sup>22</sup> au lieu d'être les animateurs d'une institution distincte.

La vision de l'intercommunalité est donc essentiellement utilitaire, le regroupement permettant de faire ce qu'un budget communal seul ne permet pas. Les services en réseaux ont ainsi justifié les premières adhésions à des syndicats intercommunaux. Tout se passe comme si les avantages économiques venaient contrebalancer les coûts politiques dus au transfert de compétence. L'intercommunalité reste alors perçue comme un mal nécessaire par l'ensemble des élus.

En outre, force est de constater que dans le Valenciennois, les syndicats intercommunaux étaient souvent monovalents et constituaient davantage des organismes de gestion de réseaux plus que de projets. Ainsi ces structures n'ont pas contribué à préparer les élus à la forme plus intégrée qu'est la communauté d'agglomération. On n'observe pas à Valenciennes comme dans d'autres agglomérations « *le renforcement de l'intégration comme le produit d'une histoire cumulative* » (Gaxie, 1997).

---

<sup>20</sup> Entretien avec Ph. Subra.

<sup>21</sup> D'après Subra, 1996.

<sup>22</sup> D. Gaxie, « Stratégie et institutions de l'intercommunalité » in CURAPP, *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, PUF, 1997, p. 25/50



N'y a-t-il pas eu d'effet d'apprentissage de l'intercommunalité dans le Valenciennois ? Le territoire de l'arrondissement, qui prend un sens dès les premiers travaux de l'O.R.É.A.M.N. dans les années 1970, un sens renforcé et nourri par l'accumulation des connaissances produites par et pour le GEP pendant la période Talmant-Calame, a-t-il perdu de sa substance au cours des deux décennies suivantes ? Ces questions devront être approfondies, notamment au regard de l'évolution des enjeux discutés autour des transports publics.

## 2. L'arrivée tardive de l'enjeu des transports publics sur la scène locale

### 2.1. Un faible enjeu autour de la question des déplacements locaux

Historiquement, la configuration urbaine particulière due aux cités minières faisait que la main d'œuvre locale se déplaçait peu.

Puis avec la crise, l'enjeu essentiel est le développement économique. Celui des transports s'est posé en termes de désenclavement de l'arrondissement, donc davantage à l'échelle interurbaine qu'aux échelles urbaines et périurbaines. Le système de transports, déjà fortement structuré par le fonctionnement du système productif local, continue d'être développé en fonction des besoins des entreprises. La question des infrastructures routières posée dans le SDAU de 1974 aboutira à la réalisation d'autoroutes telles que l'A2 reliant Valenciennes à d'autres villes régionales ou extra régionales. Deux motivations président à la construction de ces infrastructures autoroutières. A l'échelle nationale, il s'agit avant tout de permettre l'écoulement du trafic de transit, particulièrement important dans cette région frontalière. Localement, la principale motivation est de favoriser l'accès aux entreprises : *« Les autoroutes sont là pour faire venir les entreprises »*<sup>23</sup>.

Le contexte démographique et urbain demeure aujourd'hui peu favorable à l'émergence d'enjeux forts en matière de développement des transports collectifs.

Ce contexte est marqué par la stagnation de la population entre les deux derniers recensements sur l'arrondissement (348 994 habitants en 1999), une ville-centre très minoritaire (environ 40 000 habitants) et un ensemble de communes rurales très important (55 communes rurales sur les 82 communes de l'arrondissement, représentant environ 1/3 de la population). Ce monde rural pèse sur les décisions en matière d'aménagement, et *« il n'est pas question de limiter leur développement »*<sup>24</sup> (d'où l'idée défendue par le récent schéma directeur d'un développement maîtrisé des communes rurales). Une mobilité individuelle plutôt plus faible que la moyenne nationale, (en 1997, le nombre de déplacements par jour et par personne est de 3.55) et un contexte économique et social déprimé ne vont pas dans le sens de la légitimation d'un argumentaire en faveur de la maîtrise des circulations automobiles.

La dispersion de la population sur l'arrondissement ne favorise pas le développement de nouvelles lignes de TC. Il s'agit d'un territoire peu dense et il n'y a pas ou peu de problèmes de circulation automobile ou de stationnement (y compris dans la ville-centre)<sup>25</sup>. La faible rentabilité projetée pour le futur tramway a d'ailleurs alimenté l'argumentaire des détracteurs du projet de TCSP.

Par ailleurs, l'arrondissement est pourvu d'un réseau routier suffisamment dimensionné. Le réseau d'autoroutes est gratuit. Il avait été surdimensionné à l'époque de sa création (le

<sup>23</sup> Entretien avec Ph. Subra.

<sup>24</sup> Entretien avec G. Lalin.

<sup>25</sup> Entretien avec G. Lalin.

SDAU de 1974 l'avait dimensionné pour 600 000 habitants) (cf carte 11 les infrastructures de transport p 36 ). Actuellement la qualité de ce réseau est médiocre puisqu'il n'a pas été refait depuis sa création.

Enfin, il n'existe, aux dires de la plupart des acteurs interrogés, pas de sensibilité forte localement aux enjeux environnementaux, et la nécessité d'une régulation de la mobilité automobile ou d'une promotion des transports collectifs ou des modes doux a fait l'objet d'une faible rhétorique dans le cadre du Plan de Déplacements Urbains (PDU).

Ces divers éléments expliquent sans doute que le PDU n'ait pas soulevé d'enjeux forts ni de mobilisation importante de la part des élus.

## 2.2. La création du SITURV dans un contexte de mobilité individuelle restreinte

Après la seconde guerre mondiale et jusqu'en 1970, la gestion du réseau est assurée par la CEN (Compagnie des chemins de Fer économiques du Nord), compagnie privée qui appartient à la famille Empain.

Depuis 1923, la ville de Valenciennes est autorité concédante pour l'ensemble du réseau urbain à l'exception de la ligne entre Denain et Lourches, pour laquelle ce rôle est exercé par la commune de Lourches<sup>26</sup>.

Au milieu des années 1970, les difficultés financières sont importantes : comme dans la plupart des autres villes françaises, elles sont liées à la mise en place du cercle vicieux de la diminution des recettes qui entraîne une diminution des investissements, un vieillissement du matériel et une baisse de fréquentation. Les deux communes ne peuvent plus à elles seules assumer une telle responsabilité, d'autant que le réseau dessert de nombreuses autres communes.

En 1973, le Versement Transport est étendu aux agglomérations de province de plus de 300 000 habitants, puis de plus de 100 000 habitants en 1974. Le sénateur-maire de Valenciennes, Pierre Carous, prend l'initiative de réunir plusieurs maires de l'arrondissement pour constituer un syndicat intercommunal des transports. Jules Chevalier, maire d'Aulnoy, s'adresse à l'ingénieur d'arrondissement de la DDE, et ce dernier le met alors en contact avec François Troget, qui a assisté le président du Sénat Poher lors de la préparation de la loi sur le Versement Transport<sup>27</sup>.

Le Syndicat intercommunal des transports urbains de Valenciennes (SITURV), SIVU à vocation transports, est créé en 1976, sur un périmètre de 28 communes autour de la ville-centre. Pierre Carous ayant refusé de présider le SITURV (soulignant la faible implication de la ville centre sur les questions de transports collectifs), c'est Georges Bustin, maire du Vieux Condé, qui assume cette tâche, largement assisté par le premier vice-président, J. Chevalier.

L'extension du PTU de Valenciennes s'opère par adhésion progressive des communes : en 1989 il s'étend sur 65 communes (Carte 8). La spécificité de ce PTU est d'englober autant de communes rurales que de communes urbaines, ce qui constitue un choix politique de la part de l'autorité organisatrice. Le mode de représentation est égalitaire quels que soient la taille et le nombre d'habitants de la commune : 2 délégués par commune.

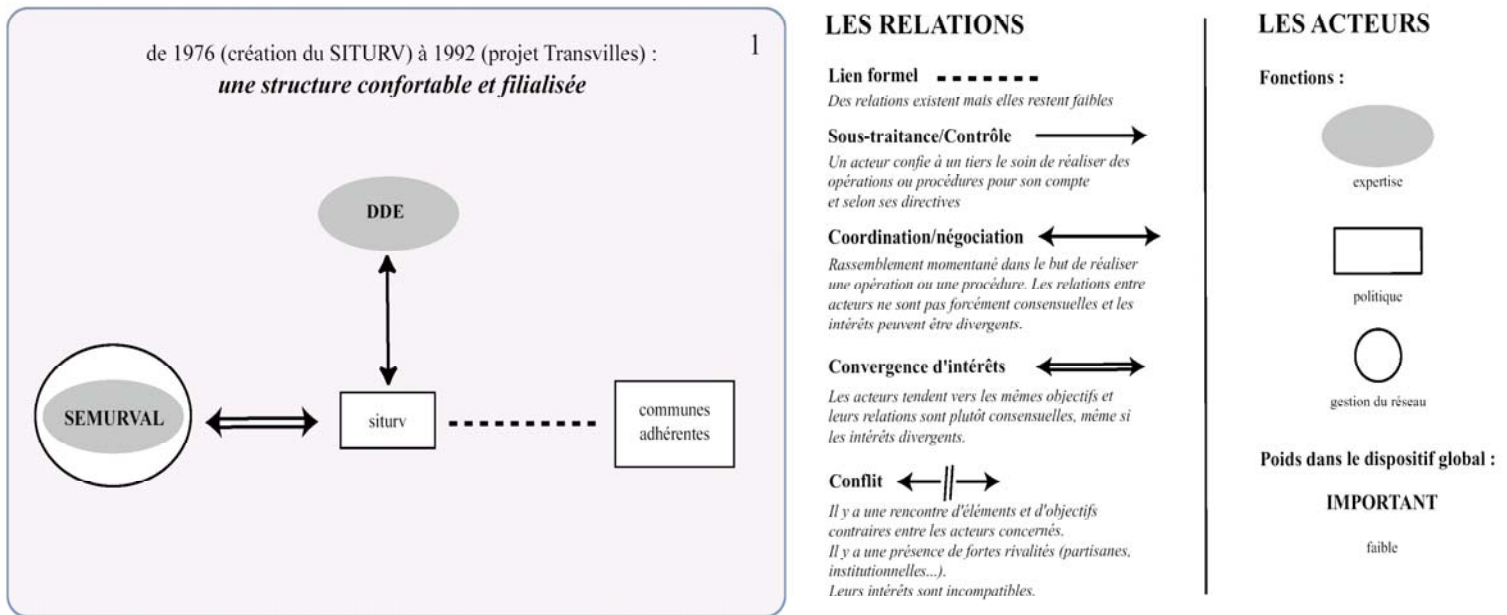
Très vite, Jules Chevalier s'intéresse avec François Troget à la création d'une société d'économie mixte qui serait chargée de l'exploitation du réseau de transports urbains. La SEMURVAL est créée en 1979, présidée depuis ce jour par le maire d'Aulnoy.

---

<sup>26</sup> SEMURVAL, Un siècle de transports publics dans le Valenciennois, 1983.

<sup>27</sup> Entretien avec Jules Chevalier, maire d'Aulnoy.

## Le système technico-politique local des transports collectifs urbains de l'agglomération de Valenciennes



Dans sa conception, J. Chevalier ne veut pas d'une dualité entre l'autorité organisatrice et l'exploitant<sup>28</sup>, et son implication directe ou indirecte dans la présidence des deux structures marque le début d'une symbiose entre le SITURV et la SEMURVAL (cf schéma 1).

### 2.3. Quelques indicateurs pour situer le réseau valenciennois

L'état des lieux de la fréquentation et de la structure du réseau de transport collectif doit nous permettre de comprendre comment se portent les transports publics dans le Valenciennois. Le périmètre des transports urbains couvre plus de 600 km<sup>2</sup> et dessert environ 345 000 habitants. Les transports publics du Valenciennois présentent des caractéristiques particulières que nous tenterons d'analyser après les avoir commentées.

Les annuaires des transports urbains publiés par le CERTU/DTT/GART<sup>29</sup> rendent compte de l'évolution des résultats du réseau Valenciennois dans le temps mais aussi par comparaison avec d'autres PTU de dimension comparable.

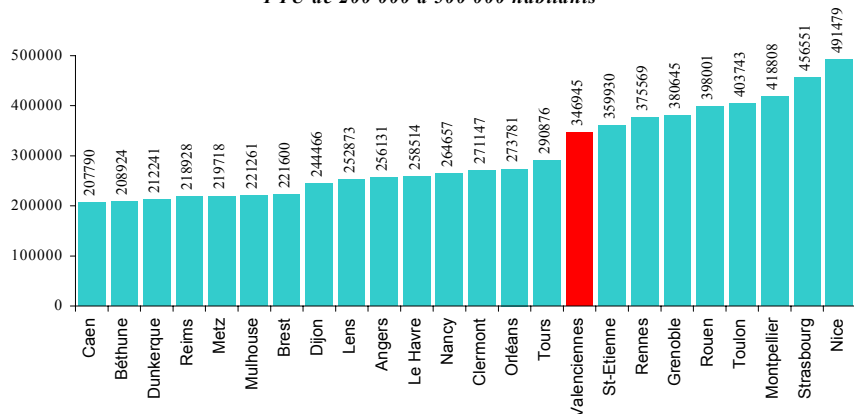
Pour comparer le réseau Valenciennois, nous avons retenus 23 agglomérations dont la population du PTU est comprise entre 200 000 et 500 000 habitants. Valenciennes, avec un PTU qui approche 350 000 habitants possède une population à l'exact milieu du cadre retenu.

En 2002, le réseau de transport public Valenciennois se compose de 35 lignes régulières parcourues par des autobus. Il faut y ajouter des lignes affrétées par le conseil général et un service de transport scolaire qui représente un poids non négligeable dans la fréquentation du réseau.

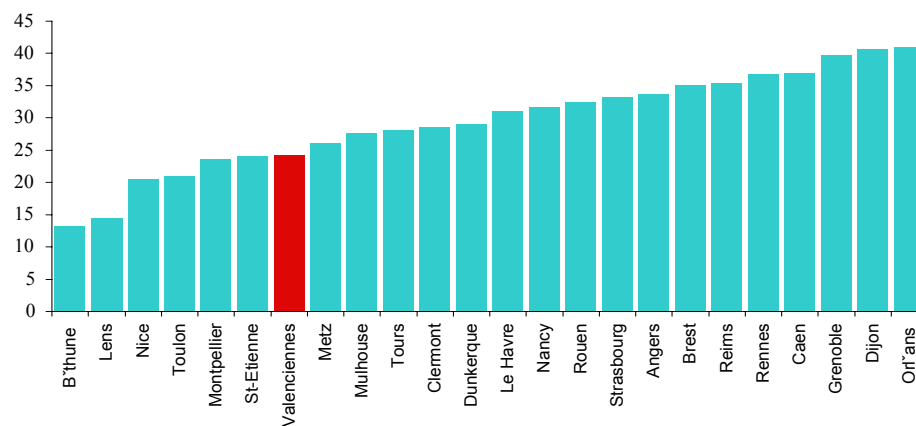
<sup>28</sup> Entretien avec Jules Chevalier, maire d'Aulnoy.

<sup>29</sup> Annuaires utilisés : annuaire statistique des transports collectifs urbains 2003, Certu, Gart, DTT ; annuaire statistique des transports collectifs urbains 1997, Certu ; annuaire statistique des transports collectifs urbains 1993, Cetur, Cete, DTT.

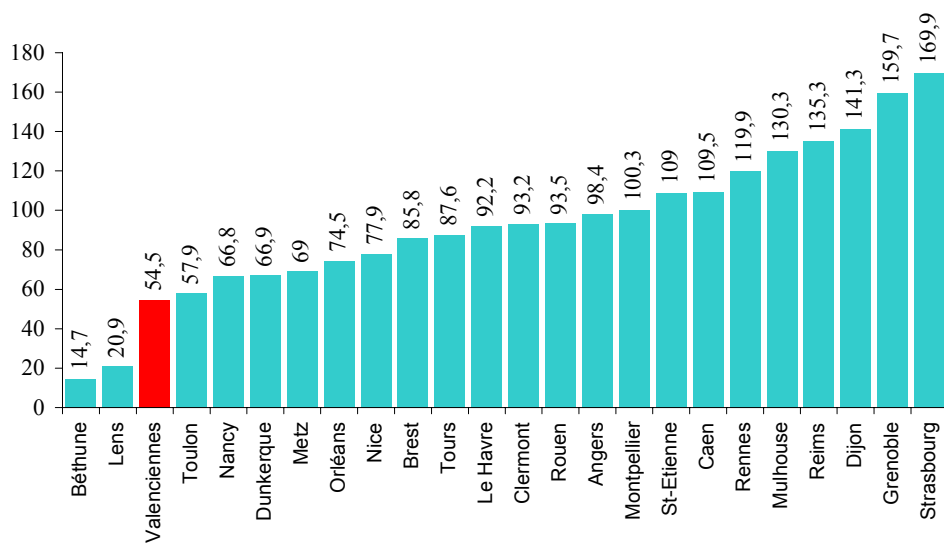
PTU de 200 000 à 500 000 habitants



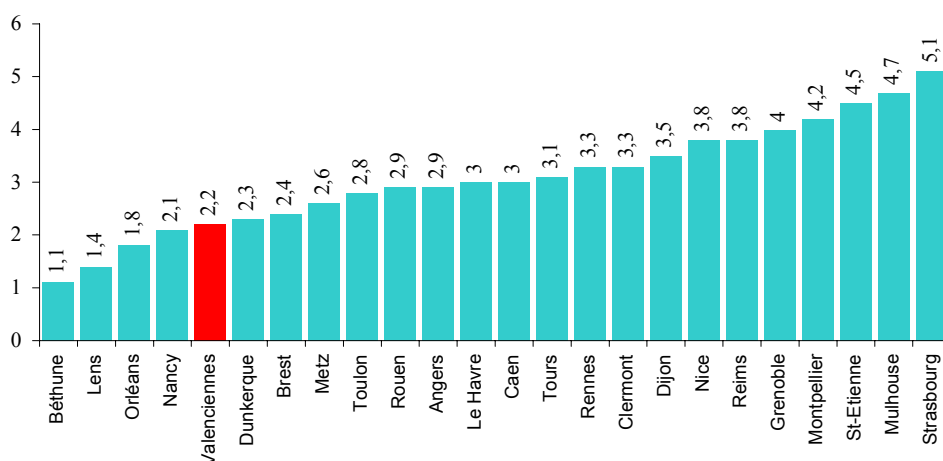
Kilomètres par habitant



Voyages par habitant



## Voyages par kilomètre



Les résultats d'exploitation font apparaître, par comparaison avec les 23 autres PTU de taille comparable, un réseau à l'offre relativement faible. Valenciennes est classée 18<sup>ème</sup> sur 24 avec une offre de 24,2 kilomètres par habitant du PTU.

Les caractéristiques de la fréquentation souffrent d'une médiocrité similaire à l'offre. Le réseau Valenciennois, avec 54,5 voyages par habitant, se situe très loin des autres PTU de taille comparable. Seules les deux autres cas du bassin minier (Béthune et Lens) ont une fréquentation plus faible.

Le ratio du nombre de voyage par kilomètre mesure l'ajustement de la demande à l'offre. Il confirme la faiblesse du réseau valenciennois.

Ces résultats sont à mettre en relation avec l'omniprésence de l'automobile qui profite d'une bonne circulation routière sur une quantité suffisante d'infrastructures (forte densité autoroutière). La médiocrité des résultats du réseau Valenciennois s'explique également par la morphologie urbaine particulière, héritée de l'ère industrielle, peu aisée à desservir en transport collectif. On remarque d'ailleurs que les réseaux situés sur des anciens bassins miniers sont dans des situations similaires : Béthune et Lens se partagent les dernières places du classement, tandis que St-Etienne a une offre similaire à Valenciennes (mais une fréquentation largement supérieure). La faible densité urbaine au sein du PTU et le lourd héritage industriel, révélé par des stigmates tant physiques (urbanisation éparpillée) que sociétaux (faible mobilité individuelle), jouent de manière indiscutable sur les résultats des transports collectifs urbains.

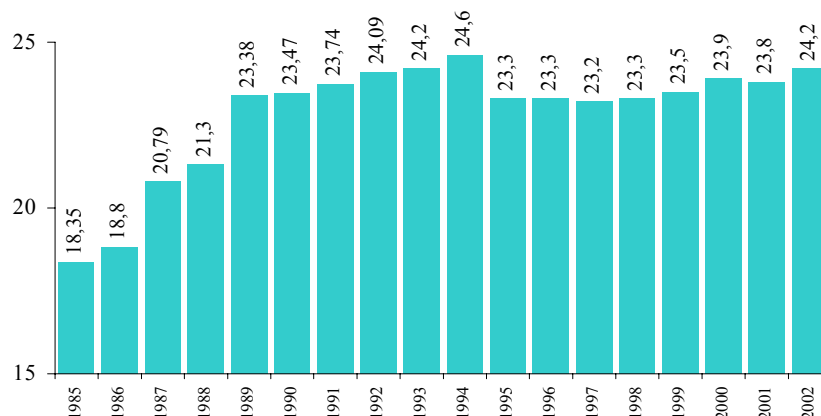
L'évolution dans le temps (de 1985 à 2002) des statistiques du réseau urbain Valenciennois permet de discerner trois périodes :

- La première période se situe entre 1985 et 1990. Elle correspond à une forte et régulière croissance de la fréquentation (de 55 à 65 voyages par habitant) et de l'offre (de 18 à 23.5 kilomètres par habitant) ;
- La seconde période s'étend de 1990 à 2000 : l'offre continue de croître légèrement jusqu'en 1994 et se stabilise autour de 23 kilomètres par habitants. Tandis que la fréquentation amorce globalement un repli à travers une évolution heurtée. L'année 1995 est particulière puisque l'offre et la fréquentation chutent d'un palier ;

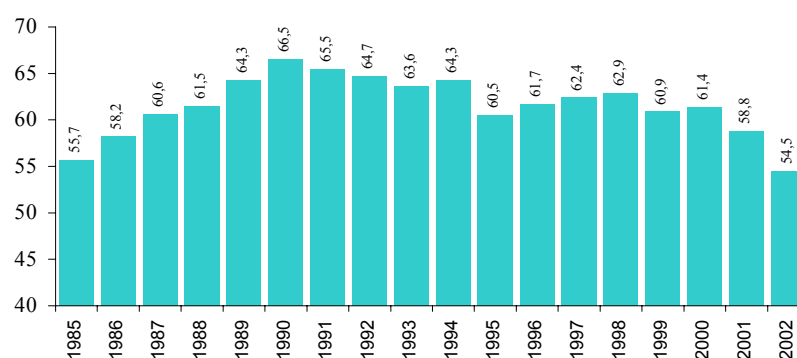
- La dernière période débute à partir de 2000 et se caractérise par une baisse importante de la fréquentation et un maintien de l'offre. Cette évolution s'explique par l'adhésion des 10 communes rurales à la suite de la constitution des communautés d'agglomération. L'extension du PTU a été palliée par un soutien de l'offre de transport qui n'a pas obtenu de résultat en terme de fréquentation (Carte 9).

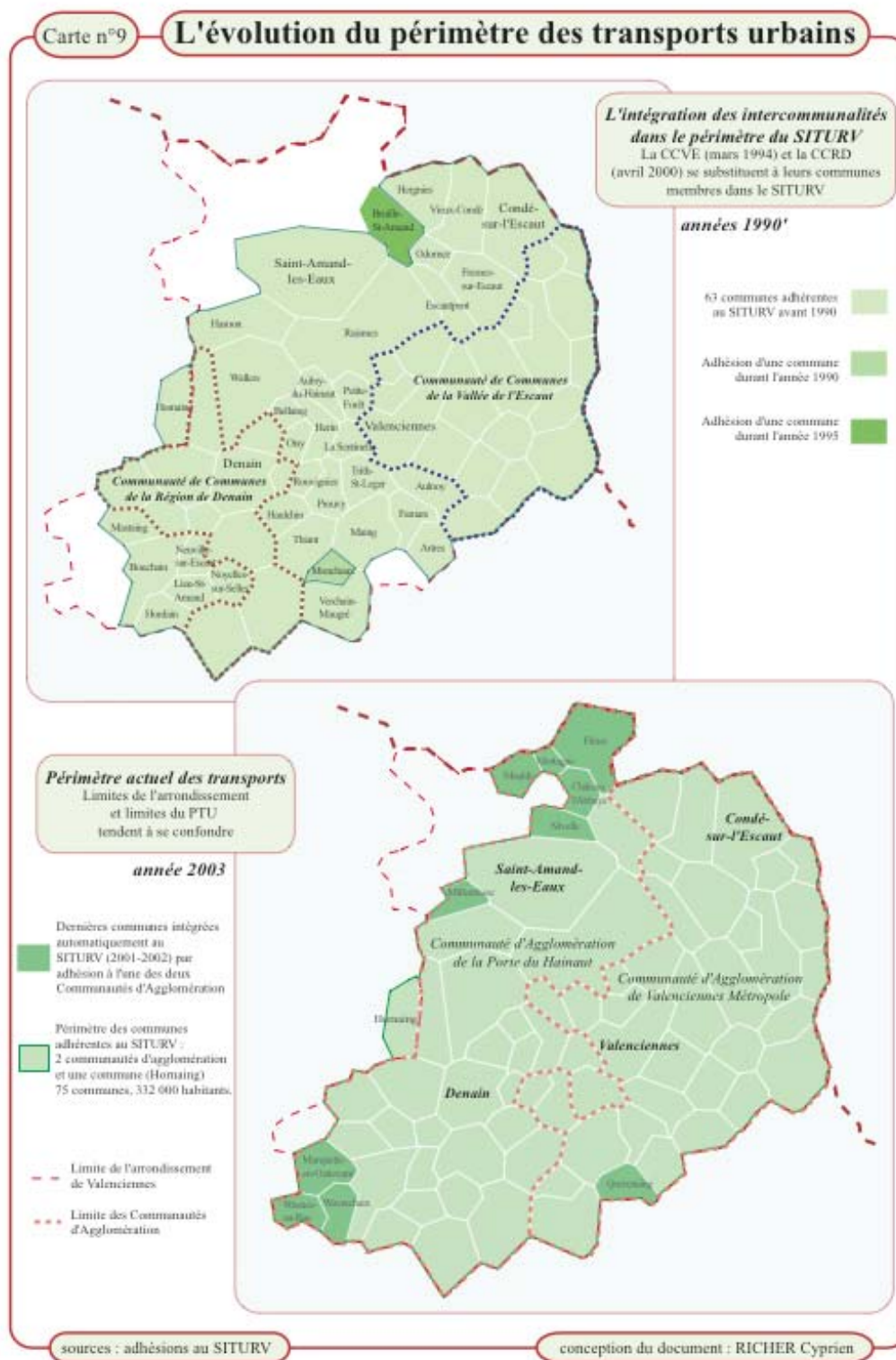
Il semble que dans le cas Valenciennois, la dynamique intégratrice de l'autorité organisatrice dégrade les résultats de la fréquentation.

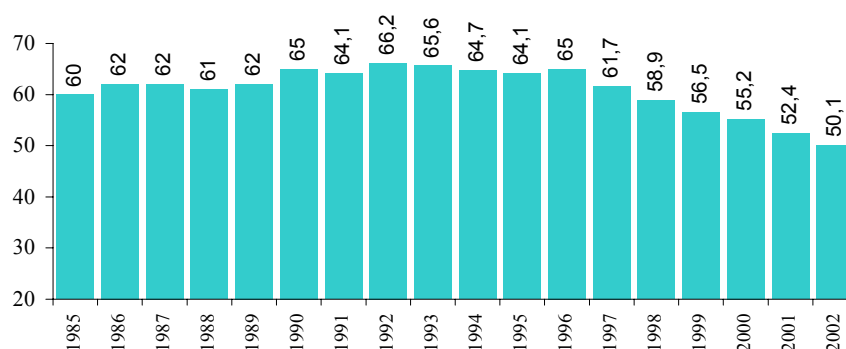
*Kilomètres par habitant du PTU à Valenciennes*



*Voyages par habitant du PTU à Valenciennes*





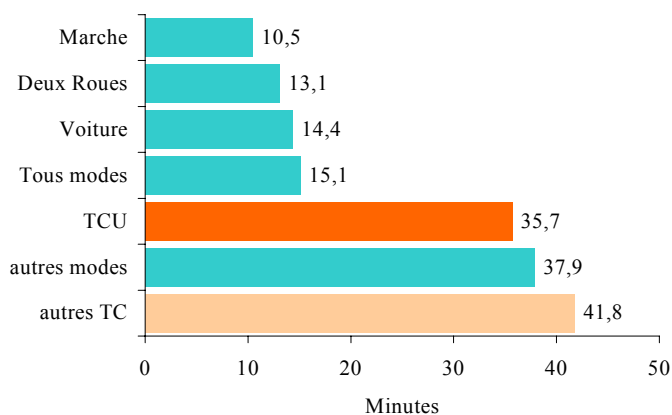
*Produit du trafic total / charges d'exploitation*

*Deux records du réseau valenciennois*

Coût moyen d'un déplacement (en euros)			Vitesse commerciale (en km/h)		
Rang	Réseau	Coût moyen	Rang	Réseau	Vitesse
1	<b>Valenciennes</b>	<b>0,91</b>	1	<b>Valenciennes</b>	<b>23,2</b>
2	Orléans	0,89	2	Béthune	21,1
3	Marseille	0,85	3	Orléans	20,8
4	Béthune	0,84	4	Nantes	20,5
5	Nancy	0,74	5	Angers	20,4
6	Strasbourg	0,73	6		
...	...	...	...	...	...
29	Angers	0,38	29	Nice	16,1
30	Mulhouse	0,31	30	Bordeaux	14,9

Source : Annuaire statistique TCU 2003, CERTU, GART, DTT)  
Pour les 30 réseaux français de plus de 200 000 habitants en 2002

*Durée des déplacements selon le mode*

source : enquête origine-destination





Sur le plan financier, le ratio du trafic total sur les charges d'exploitation traduit une évolution en deux temps. De 1985 au début des années 1990, la tendance générale est à la hausse (de 60 à 66). Ensuite le ratio amorce un léger repli jusqu'à 1996, avant d'entamer une diminution notable jusqu'aux derniers chiffres : de 65 % en 1996 à 50 % en 2002. Cette évolution illustre les difficultés financières des transports publics à Valenciennes avec la baisse de la couverture des dépenses par la clientèle du réseau.

Pour affiner l'analyse de la situation du réseau Valenciennois, l'annuaire statistique des transports collectifs urbains 2003 (Certu, Gart, DTT) nous donne la possibilité de comparer les 30 réseaux français de plus de 200 000 habitants. Le PTU de Valenciennes arrive en tête de deux classements parmi les six (produit du trafic, déplacements, coût moyen d'un déplacement, taux de correspondance, vitesse commerciale, longueur de voies réservées) choisis par l'annuaire pour l'année 2002. Valenciennes possède le réseau dont le coût moyen d'un déplacement est le plus élevé et celui dont la vitesse commerciale est la plus forte. Pour les autres critères, le territoire étudié possède des résultats proches de la moyenne.

Deux « *records* » qui caractérisent bien le réseau de Valenciennes. Après avoir observé une tendance à la baisse de la couverture des dépenses par la clientèle du réseau, constater que le réseau possède le coût moyen d'un déplacement le plus élevé (plus de 0,90 €), inquiète. Valenciennes se place devant des agglomérations comme Orléans, Marseille, Nancy, Strasbourg qui possèdent une ou plusieurs lignes de TCSP. Béthune semble dans le même cas que Valenciennes en présentant un réseau sans TCSP mais coûteux à organiser.

Le réseau Valenciennois est aussi largement en tête du classement de la vitesse commerciale. Ce critère exprime la faible densité du PTU (sur une grande superficie) et la relative faiblesse de la congestion routière. Ici encore, l'autre extrémité du bassin minier (Béthune) présente des caractéristiques analogues, quoique légèrement moins marquées qu'à Valenciennes. Si les bus n'étaient pas si faiblement fréquentés, l'excellente vitesse commerciale du réseau Valenciennois pourrait être présentée comme un atout. D'autant plus que cette vitesse cache aussi un temps de trajet souvent trop long et peu concurrentiel, en rapport avec la surface du périmètre des transports.

Ce marasme des transports publics du Valenciennois s'explique par la difficulté de la mise en place du réseau. La morphologie urbaine particulière, avec une ville-centre qui ne représente que 11 % de la population de l'arrondissement et une moitié de communes rurales, pèse dans la vitalité des transports publics. Étant donné la facilité à se déplacer en voiture dans un contexte de faiblesse globale de la mobilité individuelle, les habitants du Valenciennois privilégient l'automobile.

Ces remarques nous permettent d'avancer plusieurs conclusions : d'une part, les usagers des transports publics à Valenciennes sont uniquement des « captifs » (scolaires, femmes, précaires) qui n'ont pas d'autres choix de déplacement. D'autre part, à cause d'un éclatement urbain hérité de l'ère industrielle et de la politique intégratrice (périmètre vaste et peu dense), la rentabilité du réseau est considérablement affaiblie et l'organisation des transports difficile. Même si le périmètre des transports urbains regroupe légèrement plus de 330 000 habitants, le réseau de transport public de Valenciennes n'a pas l'envergure des autres réseaux de plus de 300 000 habitants ; les caractéristiques des transports Valenciennois révèlent des résultats plutôt comparables aux réseaux français de 100 000 à 200 000 habitants.

Indiscutablement, le réseau Valenciennois souffre d'un manque de dynamisme, comparable à l'évolution générale des autres réseaux français. Cependant, les tendances actuelles marquées par les reculs de la fréquentation ou par la baisse de la couverture des dépenses par la clientèle du réseau, s'amplifient.

## 2.4. L'évolution qualitative du réseau de transports urbains

La SEMURVAL est affiliée au groupe Transdev qui détient 13 % des actions de la société. Cela se traduit notamment par la mise à disposition de son personnel parmi les cadres de l'entreprise ainsi que par une expertise qui prend la forme de réalisation d'études techniques pour le développement du réseau.

L'âge moyen du parc de véhicules est 7 ans et 9 mois (carte 10). Doté dès la fin des années 1980 de moyens d'exploitation tels que le S.A.E. (Système d'Aide à l'Exploitation), le réseau met en place en 1997 une nouvelle billétique, Transcarte ; il s'agit d'une carte à puce multimodale qui permet d'utiliser le TER et le réseau TCU.

Il s'agit là des premiers jalons pour développer l'intermodalité, qui joue un rôle important dans le développement quantitatif du réseau. L'intermodalité a été mise en place en négociation avec la région depuis 1995. La Région Nord-Pas de Calais exerce depuis longtemps un rôle pilote en matière de transports ferroviaires. Avant même les lois de décentralisation, elle s'était fortement impliquée dans la politique d'aménagement du territoire, à travers un programme de modernisation du réseau de transports ferroviaires de passagers (les TER) en partenariat avec la SNCF.

Le SITURV est actuellement en cours de négociation avec le Conseil Régional pour la mise en place d'une intégration tarifaire. Il s'agit de profiter de la présence de 11 gares dans le PTU. Cela permettrait alors aux usagers titulaires d'un produit tarifaire du réseau urbain, d'utiliser le TER entre les gares internes au PTU.

Les investissements réalisés sont en attente d'une décision politique. La liaison forte entre Valenciennes et Lille, via St-Amand, est cadencée toutes les heures par un TER depuis 1998. En 1999 et 2000, lors du redéploiement des lignes dans l'Amandinois, les nouvelles lignes ont été organisées de manière à être en correspondance avec le réseau ferré TER. D'autre part, le SITURV s'est également intéressé à la réouverture d'une liaison ferrée entre Valenciennes et Mons (en Belgique).

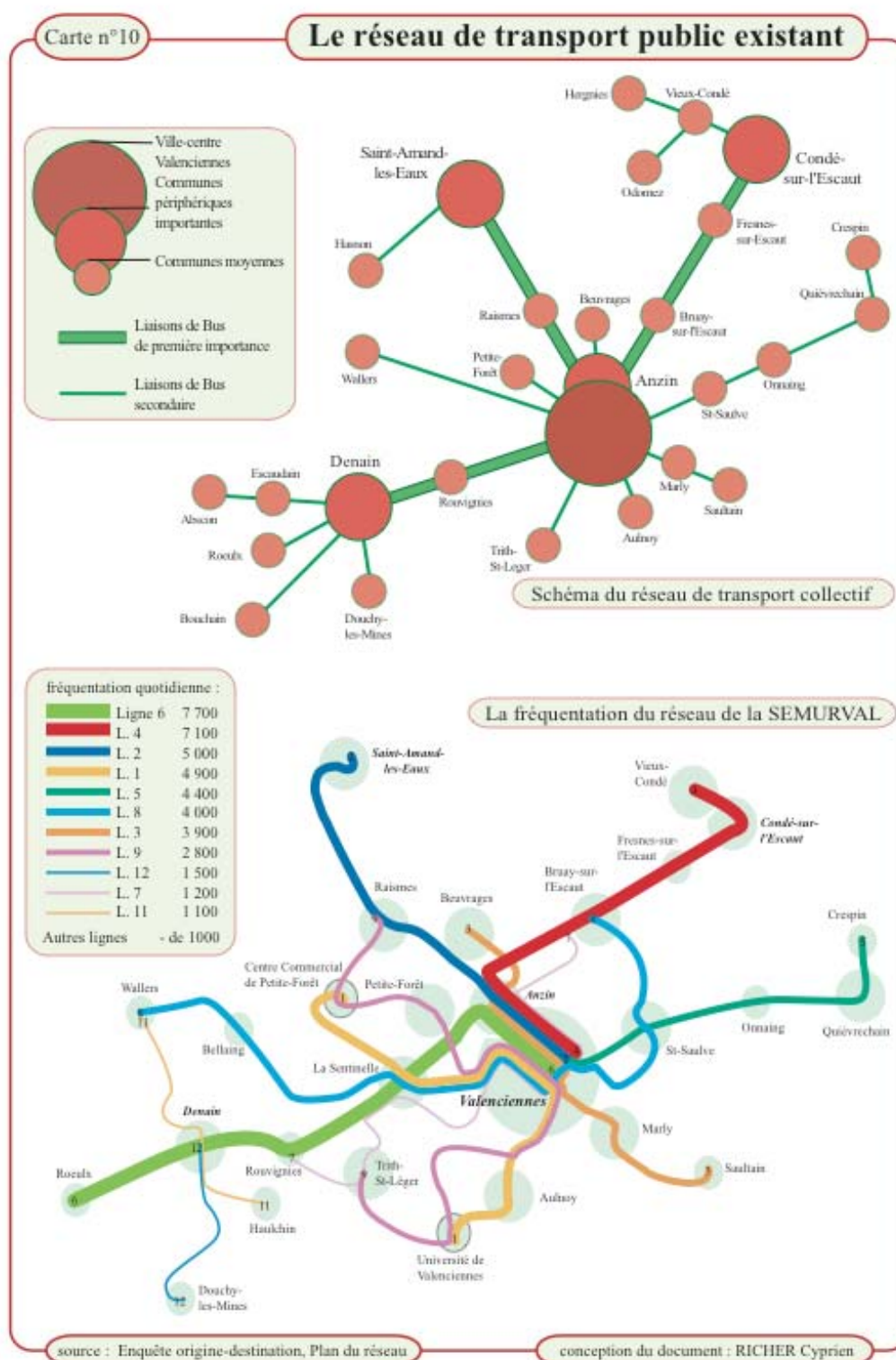
Le Syndicat souhaite renforcer la démarche par la mise en place de quatre pôles d'échanges multimodaux à la gare de Valenciennes, à Denain, aux gares de St Amand et de Bouchain.

Le PTU est également traversé par les lignes du Conseil Général qui sont alors affrétées par le délégataire de service public du SITURV. Pour les trajets internes au PTU, le tarif d'une ligne interurbaine est le même que celui d'une ligne urbaine. Ces lignes desservent notamment les zones peu denses de l'agglomération.

Actuellement, les grandes lignes du développement qualitatif du réseau portent principalement sur :

- La sécurisation du réseau par l'installation, dans l'ensemble des véhicules du périmètre des transports, de vidéosurveillance ;
- Un programme de renouvellement des mobiliers (milles poteaux d'arrêts et abris en cours de remplacement) ;
- Une démarche pour donner une image plus confortable, plus attrayante des transports collectifs ;

Une amélioration des véhicules du réseau notamment par la dotation de véhicules équipés de filtres catalytiques associés à un gazole désoufré. En outre le GNV pourrait également être utilisé à l'avenir pour une partie du parc.



## 2.5. L'évolution chaotique du projet de TCSP « Transvilles »

Les évolutions à la baisse de la clientèle des transports collectifs, les problèmes des temps de transport et les limites de capacité (versement transport limité) ont précipité le besoin des recherches de solutions. Progressivement, l'idée d'un tramway va se forger. Le projet Transvilles est un projet d'organisation des transports publics dans l'agglomération articulé autour d'un tramway associé à un redéploiement des lignes de bus. Son évolution a été chaotique. Au congrès de Brest (concours du tramway français moderne), le président du SITURV est convaincu de l'utilité d'un tram pour Valenciennes.

En 1991, l'INRETS, par l'intermédiaire de l'étude Vulcain (étude sur un métro de type Val dans une agglomération moyenne), démontre que Valenciennes a le niveau et le besoin d'un Transport Collectif en Site Propre (TCSP). Plusieurs matériels sont envisagés. Le Val n'était pas faisable financièrement. Mais la solution du tramway est envisageable.

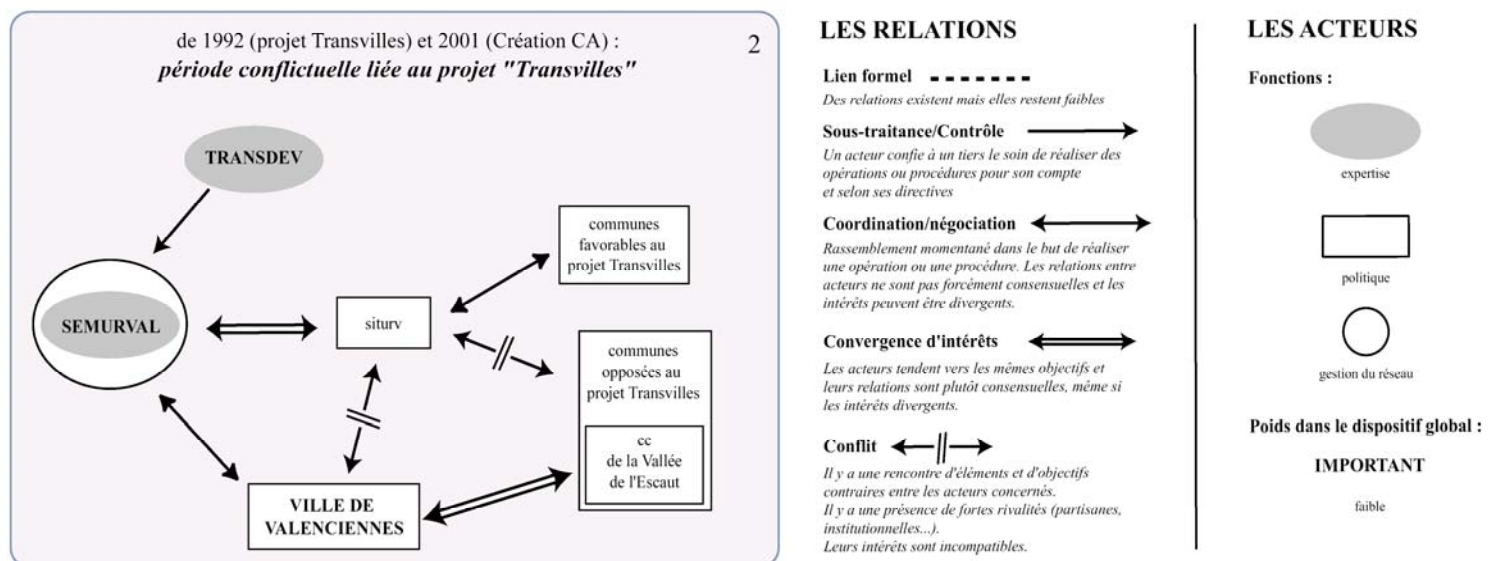
En novembre 1992 le Dossier de Prise en Considération rédigé par la SEMURVAL est déposé au Ministère des Transports.

En février 1993, le SITURV engage un programme d'études. En mai 1994, le comité syndical choisit alors le matériel. Puis en novembre, l'avant-projet sommaire simplifié est accepté. Le comité valide les variantes du tracé. En 1995, la concertation publique démarre.

Mais parallèlement, le projet est contesté. En 1997 l'association Vigitrans est créée dans l'Amandinois qui considère le projet comme trop coûteux et pénalisant pour les entreprises. Parallèlement les milieux économiques (chefs d'entreprises, PME, groupement patronal, artisans) réagissent mal au passage du taux de versement transport de 1 à 1,75 %, un recours est déposé devant les tribunaux administratifs.

De même au sein du comité syndical, la commune de Marly s'oppose au projet, St Amand est réservée. En octobre 1997, le ministère de l'Équipement annonce la prise en considération par l'Etat de la première phase du projet Transvilles. En mars 1998, le comité syndical valide la réalisation de la première phase du programme Transvilles et en décembre, le fournisseur du matériel est choisi. Les commerçants et riverains sont également opposés au projet ce qui explique les hésitations des élus valenciennois pour valider un tracé sur leur commune. Le

Le système technico-politique local des transports collectifs urbains de l'agglomération de Valenciennes



projet TCSP a évolué une cinquantaine de fois. Le problème principal du tracé est la traversée de l'Escaut sur l'axe lourd : entre Anzin et le centre de Valenciennes.

En outre, il faut noter que le TCSP a été perçu d'abord comme un projet du SITURV et de la SEMURVAL, donc imposé par des élus politiquement opposés à Valenciennes. Les élus étaient également soucieux de mettre en cohérence plusieurs dossiers. La volonté politique des élus valenciennois consistait à redynamiser un centre ville en perte de vitesse. Pour cela, un projet d'implantation commerciale « Cœur de ville » est prévu et les conditions d'accès doivent être privilégiées. Ainsi dans cette stratégie, ceux-ci ont perçu l'opportunité que constituait l'arrivée d'un tramway en tant qu'outil d'urbanisme. Il participe également au changement d'image de la ville souhaitée par J.L. Borloo. Après quelques études complémentaires et une année supplémentaire de réflexion, le conseil municipal de Valenciennes adopte en mai 1999 le dernier tracé proposé (carte 11).

Au moment de l'élaboration du PDU, le projet occupe certes une place importante mais il n'est pas valorisé et ne constitue pas un tremplin à une organisation cohérente des déplacements sur l'ensemble du PTU intégrant les différents modes de transports.

En 2001, consécutivement à l'arrivée du nouveau président, le comité syndical décide de redéfinir la troisième phase du projet en engageant les études de faisabilité d'une ligne vers Condé.

Le 4 juillet 2001, le préfet de région signe l'arrêté portant Déclaration d'Utilité Publique du projet de réalisation de la première ligne.

En novembre 2002, le ministère de l'Équipement donne un avis favorable à la demande de subvention, qui permet au SITURV de boucler son plan de financement. Les travaux sont donc entamés en 2003 notamment par la déviation et la réfection des réseaux (Télécom, EDF, câble). La livraison des rames est prévue au printemps de l'année 2006. La mise en service pourrait intervenir avant le début de l'été.

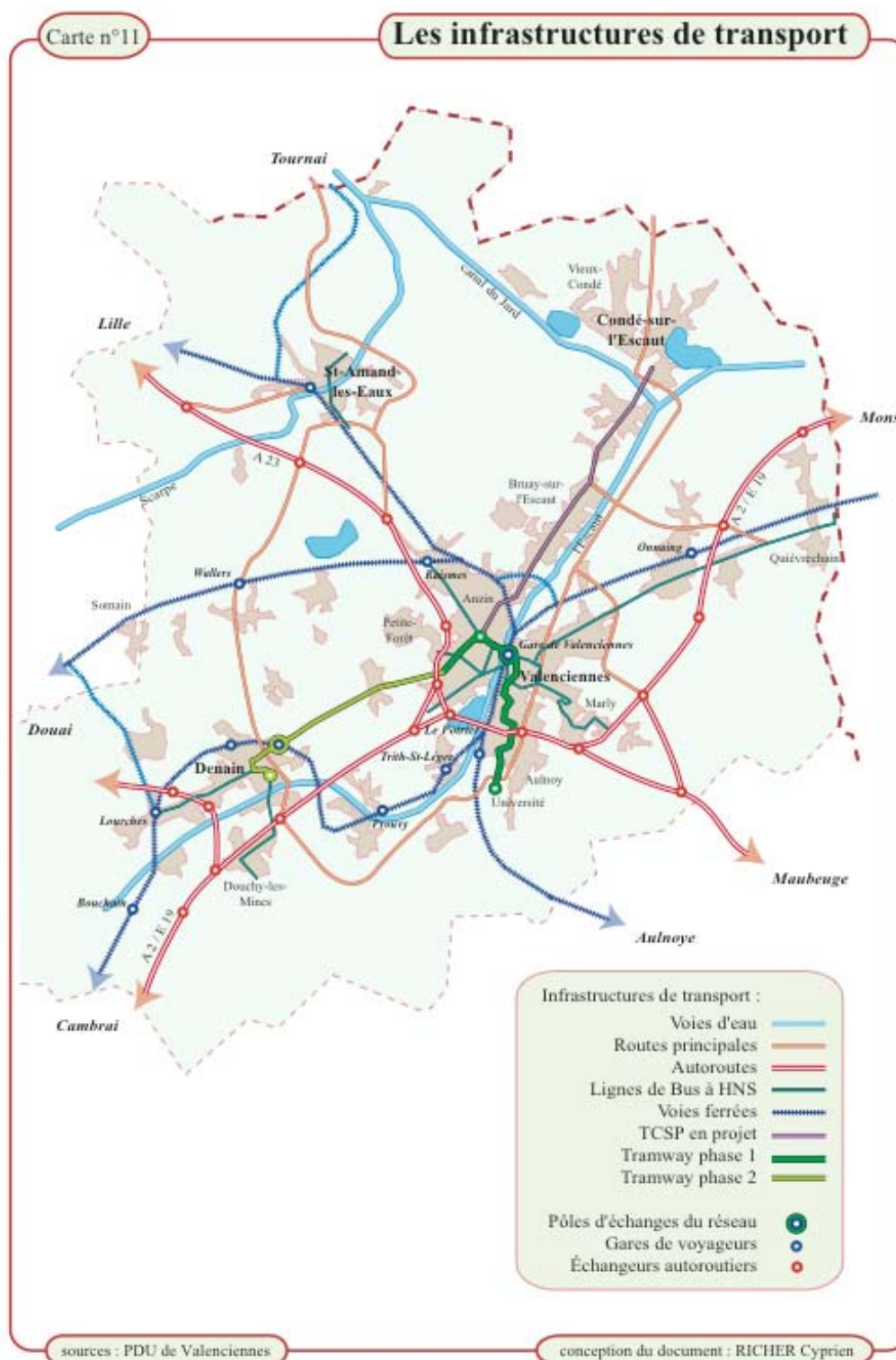
## 2.6. 2001 : le SITURV se transforme en syndicat mixte

Les deux communautés d'agglomération ont dans leurs compétences obligatoires l'aménagement du territoire dont l'organisation des transports. Cela remettait donc en cause l'existence du SITURV sous sa forme antérieure. Pour permettre la continuité du service public de transport, et en arguant de la nécessité d'assurer une gestion cohérente du réseau, le Préfet décide toutefois dans un premier temps de prolonger son existence pour 6 mois.

En février 2001, le SITURV modifie ses statuts pour permettre l'adhésion des deux communautés d'agglomération, et devient un syndicat mixte par arrêté préfectoral du 5 juin 2001 (cf carte 9 page 28). Il modifie également dans ses statuts le mode de représentation de ses membres : le comité est désormais composé de 36 délégués (au lieu de 130 auparavant) :

- 20 pour la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole,
- 15 pour la communauté d'agglomération de La Porte du Hainaut,
- 1 pour la commune d'Hornaing.

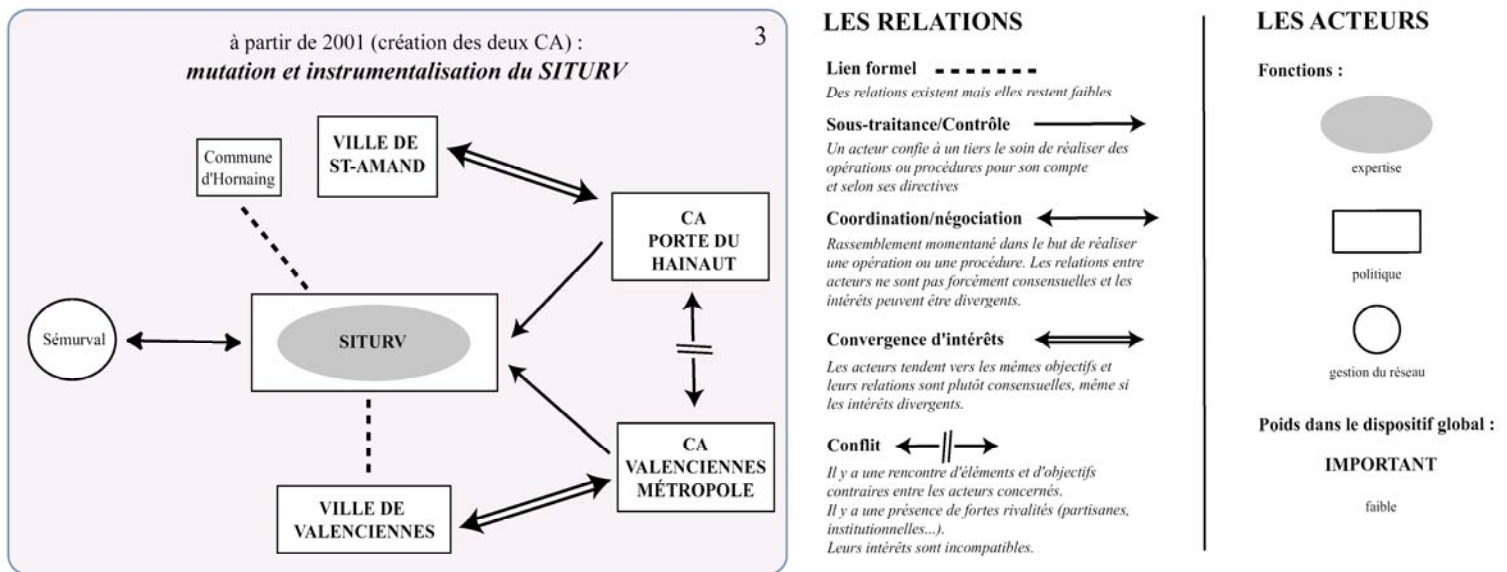
Le 6 juin 2001, un nouveau président est élu par 32 voix sur 34. Il s'agit de Francis Decourrière, conseiller municipal à Valenciennes et député européen. Jules Chevalier reste le vice-président. Peu familier des questions de transport, le nouveau président représente le consensus entre les deux présidents des communautés d'agglomération. Mais il est chargé de porter politiquement le dossier Transvilles dans sa phase ultime. L'une des premières réflexions concerne le design du futur tramway.





Ce changement de présidence marque la fin de la symbiose qui caractérisait les relations entre l'Autorité organisatrice et l'exploitant. Le fait que le SITURV représente désormais les intérêts de deux communautés d'agglomération aux sensibilités politiques opposées le place dans une position de relative neutralité et accélère sa prise d'indépendance à l'égard de l'exploitant. Le SITURV « *reprend les rênes* »<sup>30</sup>. Un des symboles réside dans la maîtrise d'ouvrage de Transvilles qui jusque-là avait été portée par la SEMURVAL. Désormais celle-ci revient au SITURV. En outre, de nouveaux locaux sont construits pour accueillir une équipe technique renforcée (cf. schéma 3).

### Le système technico-politique local des transports collectifs urbains de l'agglomération de Valenciennes



Il a semblé pertinent à l'ensemble des acteurs rencontrés de maintenir une structure « transports » préexistante et dont le périmètre faisait sens par rapport au fonctionnement du réseau. A. Bocquet soulignait d'ailleurs qu'il était difficile de réorganiser une desserte en Transports collectifs sur le territoire des deux communautés d'où la délégation de la compétence au SITURV mais il insistait également sur la difficulté à définir une frontière pour l'organisation des réseaux urbains<sup>31</sup>. Le périmètre de l'arrondissement et de manière générale les frontières administratives sont, d'après lui, trop rigides et ne correspondent pas aux bassins d'emploi, de vie et de mobilité.

Le fonctionnement du SITURV s'est néanmoins complexifié suite au découpage en deux communautés d'agglomération. Cette configuration ne simplifie pas le processus décisionnel. Il est en effet ralenti par une consultation préalable des deux structures. Restant une structure monovalente, le SITURV se trouve en quelque sorte instrumentalisé et doit composer en permanence avec les deux communautés d'agglomération sur les thématiques connexes aux transports publics aménagement, urbanisme, stationnement...<sup>32</sup> Dans sa gestion quotidienne, le SITURV doit en permanence veiller à assurer un équilibre dans la qualité de service entre

<sup>30</sup> Entretien avec M. Maillard, DGST du SITURV.

<sup>31</sup> Entretien avec Alain Bocquet, maire de St-Amand.

<sup>32</sup> Entretien avec F. Decourrière, Président du SITURV.

Valenciennes Métropole qui accueillera le TCSP sur son territoire et la Porte du Hainaut, qui doit avoir une compensation par une desserte adaptée, du type « transport à la demande ».

D'autre part, le découpage de l'arrondissement en deux communautés d'agglomération et l'externalisation de la compétence transport vers le SITURV, sur un périmètre qui est quant à lui plus proche du territoire fonctionnel, souligne la fragilité d'un système de financement des Transports Collectifs fortement dépendant de la taxe du Versement Transport (VT).

Les entreprises localisées sur le territoire de la Porte du Hainaut sont soumises à cette taxe. Or, compte tenu de la faiblesse de l'offre du réseau sur cette partie du périmètre, leurs employés viennent probablement travailler en voiture ; elles payent donc majoritairement pour assurer le transport des actifs vers Valenciennes et la Communauté d'Agglomération de Valenciennes Métropole. Il semble donc y avoir un déséquilibre entre les recettes du VT à peu près équilibrées entre les deux agglomérations (le découpage ayant été fait sur la base des recettes de la Taxe Professionnelle, à peu près proportionnelles à celles du VT) et les investissements en transports publics, en très grande majorité réalisés sur le territoire de Valenciennes métropole, ou pour assurer le transport des personnes vers ce pôle d'emplois et d'activités principal.

S'il paraît légitime de réaliser la plupart des investissements en transport collectif sur la ville-centre, il semble tout aussi normal que la CAPH soit exigeante sur la qualité des transports collectifs et bénéficie d'une attention au prorata de ses investissements. La gestion bilatérale du SITURV avec les deux communautés d'agglomération ne paraît pas simplifier les démarches.

### 3. La coopération intercommunale comme révélateur des difficultés de l'action publique locale

#### 3.1. Une perte d'expertise ?

Alors que dans certaines agglomérations comme à Rennes, l'action publique se construit autour des documents de planification (Pinson, 1998), à Valenciennes, la planification n'est pas à l'origine des plus grandes mutations du territoire. Il faut noter que ce territoire ne dispose pas d'agence d'urbanisme, celle-ci est actuellement en cours de création. Malgré la démarche particulièrement originale du premier schéma directeur au début des années 1970, et le foisonnement des études menées sur le Valenciennois dans les années 1980, l'expertise accumulée a finalement peu servi la mise en place de réflexions transversales. La perte de connaissances s'expliquerait donc par l'absence d'un relais technique suffisant à l'échelle locale lorsque les chargés d'études du GEP quittent la DDE au début des années 1980.

Depuis le vote de la loi d'orientation foncière, en 1967, trois schémas directeurs ont été élaborés et adoptés dans l'agglomération valenciennoise.

Le périmètre des trois schémas couvre l'ensemble de l'arrondissement de Valenciennes (82 communes), ce périmètre étant considéré par les techniciens comme par les politiques comme un territoire pertinent (un découpage administratif doté d'un sens à l'échelle locale).

Le premier SDAU, adopté en 1974, bénéficie du soutien technique des services de l'État, un soutien particulier puisqu'il s'agit, pour l'ingénieur d'arrondissement de l'époque, André Talmant, de détourner la procédure classique au profit des élus locaux.

Le second SDAU, adopté en 1992, est piloté par le syndicat intercommunal pour la promotion de l'enseignement supérieur, seule structure communautaire couvrant l'ensemble de



l'arrondissement, qui avait été créé en 1967 pour appuyer la création de l'université de Valenciennes.

Enfin, en 2002, le schéma est révisé, toujours sous la houlette du syndicat intercommunal pour l'enseignement supérieur, mais cette fois avec une implication des deux communautés d'agglomération récemment constituées au sein de l'arrondissement.

Dans le premier SDAU, adopté en 1973, ce sont les méthodes d'élaboration qui importent plus que le contenu.

Dans son contenu, « *Au-delà de la seule question des infrastructures et de l'affectation des sols, celui-ci est l'occasion pour les responsables de l'équipement de se pencher sur l'ensemble des problèmes de développement de l'arrondissement* » (...). Comme dans les autres régions urbaines françaises, il semble que les prévisions démographiques aient été très largement surestimées (d'où notamment la construction d'un réseau routier à l'époque relativement surdimensionné).

C'est dans ce premier SDAU qu'est envisagée la création d'un nouveau département, « *comprenant les arrondissements de Valenciennes, Avesnes et Cambrai, avec Valenciennes comme Chef-lieu* » (Subra, p. 148).

Le SDAU est mis en révision par arrêté en juillet 1984. En 1985, les services de l'Équipement rédigent un document de bilan « Le SDAU, dix ans après », qui confronte ses grandes options à la situation d'alors de l'arrondissement. Des demandes ponctuelles de révision du schéma directeur émanent de différentes communes<sup>33</sup>. Le montage des équipes techniques et politiques participant à la réflexion se réfère beaucoup à l'expérience antérieure (Jules Chevalier préside une commission des élus qui suit les travaux des comités techniques, commission qui se révèle vite ingérable du fait de la multiplicité de ses membres), même si désormais, suite à la décentralisation, la démarche est pilotée par un établissement public de coopération intercommunale. Le choix de la structure, par défaut, s'est porté sur le seul EPCI couvrant l'ensemble de l'arrondissement, à savoir le syndicat intercommunal créé en 1967 pour le développement de l'enseignement supérieur dans le Valenciennois.

Les élus se désintéressent de la révision du SDAU, en dehors de la satisfaction de demandes ponctuelles et limitées chacune à une seule commune. Le document finalement adopté en 1992 n'a rien d'une démarche de projet défini et porté collectivement à l'échelle de l'arrondissement.

La révision du Schéma directeur de 1992 a paru nécessaire aux collectivités locales pour trois raisons<sup>34</sup> au moins :

- le Valenciennois enregistre un rebond économique et urbain,
- le schéma directeur de 1992 est trop rigide s'agissant de la définition des zonages,
- la nécessité de faire vite, sans attendre le SCOT.

Parmi les grands axes du schéma directeur, il y avait d'abord la nécessité de repenser la question des implantations économiques et entre temps, la mise en place d'une Taxe Professionnelle Unique facilitait cette tâche. Ainsi trois nouvelles zones ont été inscrites en bordure d'autoroute, qui ont fait l'objet de négociations avec la chambre d'agriculture. En effet, les friches étant situées dans le tissu urbain, il est souvent impossible d'y réimplanter certaines activités industrielles ou logistiques. De même, le graphisme a été réétudié. Le

---

<sup>33</sup> Entretien avec G. Lalin.

<sup>34</sup> Entretien avec G. Lalin.

SDAU de 1992, était trop précis dans le zonage et avait bloqué certaines situations. Ainsi le nouveau SDAU fixe pour chaque catégorie de communes un nombre moyen d'hectares d'extension urbaine.

Il s'agissait également pour ce SDAU d'intégrer des préoccupations environnementales (notamment sur les espaces à protéger et les zones à risque), qui ne figuraient pas au SDAU précédent.

Le volet transports a quant à lui volontairement été constitué par le PDU qui venait d'être adopté<sup>35</sup>.

En ce qui concerne la planification des déplacements, deux PDU ont été réalisés :

- Un PDU LAURE qui démarre en 1998, approuvé en février 2001,
- Un PDU SRU encore en cours d'élaboration qui devrait être soumis à enquête publique au printemps 2004.

Bien que les études réalisées, notamment l'enquête ménages de 1997, portent sur l'arrondissement, le PDU Laure a été réalisé sur le territoire des 65 communes du PTU. Les éléments de diagnostic montraient notamment la part de plus en plus importante de la voiture dans les modes de transport utilisés (en 12 ans, 30 % de déplacements en plus). Parmi les différents axes préconisés, le PDU visait à conforter les pôles et à mieux les relier entre eux. De même, il s'agissait d'arrimer l'agglomération à la région, en misant notamment sur l'intermodalité.

Ce PDU s'est davantage appuyé sur une déclinaison locale des méthodes standards préconisées par les guides du CERTU que sur la recherche d'un contenu original parce qu'adapté aux spécificités valenciennes. Ainsi, plusieurs schémas et chartes accompagnent et nourrissent le PDU. En outre, le rôle du TCSP n'apparaît pas comme un élément stratégique pour repenser la politique des déplacements mais plutôt comme un outil aux pouvoirs salvateurs qui de lui-même serait capable d'entraîner un report modal (Frère et al., 2000). En outre, le PDU traduira moins la recherche de cohérence que le souci de composer avec une juxtaposition de projets portés par différents acteurs et que sous-tendent des logiques divergentes (Frère, 2001). Il illustre bien la politique de compromis pratiquée entre l'autorité organisatrice et la ville de Valenciennes : le projet de tramway va pouvoir être validé dans le PDU. Ce dernier doit également impulser le projet de rocade sud de la ville

La loi SRU oblige à une mise en conformité du PDU. Ainsi le PDU est remis sur l'ouvrage pour être complété et renforcé dans certains de ses axes. Depuis septembre 2001, c'est un comité de suivi restreint aidé d'un comité technique qui a accompagné ce travail. Le PDU est cette fois réalisé sur le nouveau périmètre du SITURV à savoir 74 communes.

Le PDU garde le même contenu mais y sont ajoutés notamment un volet portant sur la sécurité routière. Deux chartes « sécurité routière » et « stationnement » sont venues enrichir le document. Deux observatoires « déplacements » et « sécurité routière » sont mis en place. L'évaluation financière y est développée.

En outre, différents documents contractuels de la politique de la ville ont été élaborés.

Trois contrats d'agglomération ont été élaborés. Ces documents étaient peu originaux dans leur contenu en abordant les questions d'emploi, de formation, l'environnement et également la solidarité. La motivation était surtout financière puisque l'inscription d'un projet au contrat d'agglomération permet d'obtenir des subventions. A cette époque, ces procédures ne

---

<sup>35</sup> Entretien avec G. Lalin.

constituent pas la base d'un travail solidaire au niveau de l'arrondissement, elles consistent plutôt en un assemblage de projets<sup>36</sup>.

Le projet Transvilles est intégré dans le dernier projet d'agglomération, ce qui permettait également au SITURV d'obtenir des financements complémentaires.

Le GPV ( Grand Projet de Ville) élaboré en 2001 vient renforcer les actions menées dans le cadre du Contrat de ville. Il a notamment eu pour objet une réinsertion des quartiers dans une marginalisation extrême et a permis de déterminer une typologie des zones d'intervention et un phasage selon le degré d'intervention nécessaire.

Il faut noter que ces documents contractuels doivent s'appuyer sur des structures d'agglomération afin de mettre en cohérence les projets en croisant les thèmes, les échelles, et la gestion dans le temps. Pour le contrat de ville et le GPV, un GIP (Groupement d'Intérêt Public) a été mis en place à l'échelle de l'arrondissement, qui constituait une structure relativement souple permettant de tisser des partenariats multiples et de gérer les différents crédits alloués. Mais derrière cette gestion financière commune, en pratique tout est séparé entre les deux communautés d'agglomération<sup>37</sup>.

À Valenciennes, les documents de planification sont réalisés sous l'injonction législative. Les méthodes d'apprentissage du travail en commun initiées par la DDE dans les années 1970 n'ont pas perduré. Les groupes de travail du PDU bien que pilotés par des élus ont été peu productifs et se sont vite essouffés. En outre, il faut noter que pour la réalisation de ces documents, le recours à des bureaux d'études extérieurs est fréquent.

L'agence d'urbanisme en cours de création pourrait ainsi palier le manque de structures techniques locales. La structure est calibrée à 15 personnes. Différents documents stratégiques viennent d'être réalisés. Un schéma de développement commercial, qui se fait également à l'échelle de l'arrondissement, et sous l'égide du syndicat de l'enseignement supérieur est en cours d'achèvement.

Dans ce cadre, les missions de l'agence consisteront à assurer le suivi de ces documents, et à préparer les futurs documents de planification dans deux ou trois ans (à partir de 2006, notamment avec les nouveaux contrats de plan).

### 3.2. Un manque de transversalité

Le manque de transversalité concerne l'absence d'articulation entre les politiques d'aménagement et de transports, et caractérise également les relations insuffisantes entre les structures et les acteurs.

Lorsqu'on examine l'histoire de la construction intercommunale dans le Valenciennois, il apparaît nettement une distinction entre l'intercommunalité « générale » qui gère les enjeux d'économie et d'aménagement, et l'intercommunalité « transport ». Les deux ont été scindées dès l'origine et la configuration perdure. Mais cela pose des problèmes dans la gestion de ce territoire. Les acteurs intervenant dans le champ des transports ont à plusieurs reprises mentionné un manque de coordination qui s'opère souvent au détriment des transports.

Pour la construction d'un giratoire dans le cadre du projet Transvilles, cinq acteurs interviennent avec des motivations différentes à savoir l'Etat, la ville, le conseil général, la communauté d'agglomération, le SITURV. Il manque alors un élément de coordination entre les différents services et intervenants en matière d'infrastructures. L'organisation

---

<sup>36</sup> Entretien avec O. Vandamme

<sup>37</sup> Entretien avec O. Vandamme

institutionnelle ne semble pas adaptée pour répondre à des approches transversales. Dans les faits, l'autorité organisatrice et l'exploitant sont souvent consultés pour des demandes de desserte d'un nouvel équipement une fois les travaux terminés. L'approche de la Loi SRU n'est pas encore appliquée.

Les élus et leurs techniciens travaillent isolément. Les techniciens n'intègrent pas toujours d'approche transports collectifs dans les projets d'aménagements de voirie. De même, les élus ont encore une vision partielle de ce que l'arrivée du tramway nécessite en matière d'urbanisme, de stationnement et de transports publics pour articuler ces politiques de manière « cohérente ».<sup>38</sup> Un seul élu, Jules Chevalier s'est investi à la fois dans le domaine de l'aménagement au sein du syndicat en charge de la révision du SDAU et dans celui des transports. L'autorité organisatrice et l'exploitant doivent souvent rappeler l'existence des principes préconisés dans le PDU et veiller à leur application.

Cette forte segmentation sectorielle, héritée du passé, témoigne également de l'absence de consensus autour des questions de maîtrise de l'étalement urbain ou de lutte contre les nuisances de l'automobile. On pourrait interpréter l'argumentaire politique de la rénovation urbaine développé autour du projet de tramway comme l'émergence d'une réflexion globale sur la ville et les transports. Cependant, il n'existe pas de prise de conscience d'une relation entre la périurbanisation et l'augmentation de la dépendance automobile<sup>39</sup>. Dans une région caractérisée par une urbanisation peu dense, une faible croissance démographique, où l'emploi constitue une préoccupation première, il n'est pas question de restreindre les conditions d'accès en voiture particulière – et ce d'autant plus que les problèmes de circulation restent très circonscrits. Certes, les arguments de pollution atmosphérique sont clairement affichés par les défenseurs du tramway. Pourtant, les notions de développement et de mobilité durable semblent encore peu appropriés par les acteurs du territoire valenciennois.

On assiste à Valenciennes à un cloisonnement encore important entre les structures et leurs acteurs. L'action publique est élaborée en « circuit fermé ». L'élément qui en témoigne est la création des deux communautés d'agglomération.

Alors que le périmètre de l'arrondissement est considéré par de très nombreux acteurs comme étant cohérent, la décision prise repose finalement entre les mains du préfet et des deux « grands élus » de l'arrondissement que sont Jean-Louis Borloo et Alain Bocquet. Pourtant la discussion sur la nouvelle configuration intercommunale concernait également les acteurs s'étant investis dans les structures intercommunales préexistantes. La Chambre de Commerce qui s'était impliquée dans la mise en œuvre des politiques de développement économique, les syndicalistes, les membres d'association comme l'ADV sont exclus de la négociation. En outre comme le souligne F. Dechy, les autres élus ont préféré en utilisant la rhétorique du consensus, de l'apolitisme, masquer leurs divergences.

Alors que la séparation de l'arrondissement en deux communautés d'agglomération semblait « contre nature », elle apparaît aujourd'hui cohérente dans le fonctionnement. Comme le montre le tableau ci-dessous, les différentes politiques contractuelles révèlent un fonctionnement en deux entités autonomes. La coopération entre les structures s'opère au cas par cas, sur des procédures dont les enjeux sont faibles ou lorsque le cadre étatique l'impose.

---

<sup>38</sup> Entretien avec M. Thoraud, directeur de la SEMURVAL.

<sup>39</sup> Entretien avec M. Vanhelder, chef de projet PDU, Ville de Valenciennes.

<i>Dispositifs élaborés en commun par les 2 CA</i>	<i>Dispositifs élaborés séparément</i>
GPV – GIP (2001)	Conseil de développement (depuis 2002)
Contrat de ville (2000-2006)	Projet de territoire (2002-2004)
Schéma directeur (2002)	Projet ou contrat d'agglomération (à venir)
Schéma de développement du tourisme	PLH (à venir)
<b>PDU « Laure » (2002)</b>	<b>SCOT (à venir)</b>
<b>Agence d'urbanisme (2004)</b>	

Dans leur fonctionnement, les deux entités semblent se satisfaire de cette séparation, « *il vaut mieux avoir deux structures intercommunales qui fonctionnent et peuvent s'accorder de temps à autre, qu'une seule de 82 communes qui soit complètement bloquée* »<sup>40</sup> La différence des visions politiques, des méthodes de travail, des enjeux territoriaux entre les deux communautés d'agglomération apparaissent comme autant de facteurs limitant mentionnés par les différents interlocuteurs.

En outre, les procédures à venir semblent confirmer cet effet de frontière (cf schéma), les SCOT seront élaborés dos à dos par les deux communautés, alors que les SDAU avaient été élaborés à l'échelle de l'arrondissement. On peut se demander si le passage en deux communautés d'agglomération n'a pas eu pour effet de scinder davantage le territoire par rapport à une situation antérieure où les structurations en communautés de communes obligeait à un regroupement pour élaborer des documents d'orientation stratégique.

## Conclusion

Le paradoxe majeur de l'intercommunalité dans le Valenciennois tient à la difficulté qu'ont les communes à se regrouper en une structure unique d'arrondissement, alors que l'ampleur des problèmes posés par le déclin économique et la reconversion imposerait une solide coopération. Dès les années 1970, les premiers jalons de l'intercommunalité sont posés sous l'impulsion de la DDE, mais le poids des logiques partisans a toujours fait échouer les différentes tentatives d'unification.

Une deuxième caractéristique de cet arrondissement tient à la faiblesse de l'enjeu des déplacements et à la manière dont les transports sont traités de manière sectorielle. Deux alternatives semblaient envisageables pour faire évoluer la prise en charge de l'enjeu transports : soit une évolution du SIVU transports en l'étoffant avec d'autres compétences, ce que les travaux menés antérieurement sur cette agglomération avaient déjà souligné, soit la création d'une communauté d'agglomération unique intégrant la compétence « transports », qui aurait permis une gestion plus transversale des politiques publiques à l'échelle de l'arrondissement. Aucune des deux alternatives ne s'est concrétisée. Aujourd'hui le fonctionnement des deux structures d'agglomération contribue à scinder le territoire en deux, et vient complexifier et instrumentaliser le rôle du SITURV qui doit alors composer en permanence avec les deux communautés.

Jour après jour, les deux structures s'autonomisent davantage dans leur fonctionnement et les coopérations se raréfient. Présentée par certains comme une étape transitoire, il semble au contraire que cette structuration puisse perdurer tant que les clivages politiques resteront marqués.

<sup>40</sup> Entretien avec O. Vandamme

## Chapitre 6

### L'agglomération de Caen

Franck Bodin et Philippe Menerault

#### Introduction

Les années 1990 marquent un signe fort de renouveau en matière d'aménagement et de planification territoriale, renouveau impulsé par une volonté politique de fixer de nouveaux objectifs : mise en place des périmètres de responsabilité territoriale, actions fortes pour le développement local et ambition affichée d'un développement durable, construction intercommunale et projets européens. Comme le soulignent François Taulelle et Christel Alvergne<sup>1</sup>, *les années 90 sont également celles d'un renouveau des idées. Elles émergent grâce à Jacques Chérèque et Jean-Louis Guigou, qui dès le début de la décennie proposent un débat sur l'aménagement du territoire à l'Assemblée Nationale*. D'un point de vue sectoriel, le renforcement de l'armature des transports collectifs au sein des régions françaises (contrat de plan 2000-2006, transports collectifs et ferroulage) participe à cette évolution, de même que, sur le plan territorial, la mise en place d'une nouvelle architecture intercommunale, volontaire ou inspirée par les préfets de région, comme c'est notamment le cas en Normandie.

L'aménagement des villes de Basse-Normandie a largement été confronté à la situation particulière des reconstructions massives qui ont suivi les destructions de la Seconde Guerre Mondiale. Ces reconstructions, mettant en œuvre des principes associant l'urgence de la situation à la réalisation d'un urbanisme fonctionnel ont aussi été conduites dans une démarche souvent isolée, loin des idées de communauté et d'intercommunalité. Ultérieurement, la croissance urbaine et l'essor démographique alimentés par la déconcentration industrielle de la région parisienne ont fait de l'agglomération caennaise l'une des plus dynamiques de France. Si la croissance démographique a d'abord profité à Caen, à partir de 1954, elle a surtout concerné les collectivités voisines entre 1968 et 1975. Au cours de cette période, aucun organisme intercommunal n'est pourtant créé pour organiser un réseau de transport publics qui s'étend sur le territoire de quatre communes.

Parmi les trois départements bas-normands, le Calvados se profile comme un département en retrait de la dynamique intercommunale, notamment au regard des intercommunalités à fiscalité propre. Une étude du CESR de Basse-Normandie estime néanmoins que *la situation s'améliore de façon certaine et très récemment deux nouvelles communautés de communes (Bessin-Seulles-Mer et Trois Rivières) ont vu le jour tandis qu'une trentaine de communes ralliaient des EPCI préexistants*<sup>2</sup>.

L'entrée en vigueur de la Loi Chevènement en 1999, dont l'objectif était de favoriser l'intercommunalité en milieu urbain, a impulsé dans le Calvados une vague de regroupements de communes en milieu rural sur le principe de la fiscalité propre. En juin 2002, on comptait dans le Calvados, 26 Communautés de communes représentant 452 communes, soit 257 500 habitants, et 1 Communauté d'Agglomération regroupant 28 communes, soit 216 000 habitants (Caen la Mer).

<sup>1</sup> Alverge C., Taulelle F., 2002, Du local à l'Europe, les nouvelles politiques d'aménagement, PUF, Major, 301p.

<sup>2</sup> CESR, 2002, *L'intercommunalité en Basse-Normandie*, 24 p.

**Population intercommunalisée de chacune des régions du Grand Ouest en 2002**

Poitou-Charente	97,6%
Pays de Loire	95,4%
Bretagne	95,2%
Haute-Normandie	85,5%
Basse-Normandie	85,1%

Source : CESR Basse-Normandie, 2002

Créée en 2001, cette communauté d'agglomération du Grand Caen succède au district (institué en 1992) et regroupe 46% des habitants du Calvados réunis dans une intercommunalité de projet et 74% des populations concernées par un EPCI à Taxe Professionnelle Unique. Selon une enquête menée par les Etat Généraux des Elus Locaux de Basse-Normandie (Caen, 22 octobre 1999), ces derniers estiment à 51% que l'intercommunalité constitue un instrument au service de véritables projets structurants. Néanmoins, 30% de ces mêmes élus estiment que cette forme de regroupement risque de porter atteinte à l'institution communale. Enfin, pour 12% des élus interrogés, cette recomposition territoriale représente une simple structure administrative dont l'objectif est la mutualisation des moyens. Il reste à évoquer la difficulté de compréhension des élus bas-normands quant à l'articulation entre Pays, Collectivités locales et regroupements de communes. 87% des élus considèrent que cette articulation et la répartition des compétences entre les territoires manquent de clarté : 53% des élus estiment que les pays devraient rester un instrument ponctuel de développement local ; 37% souhaitent que cette forme de coopération soit plus claire d'un point de vue juridique et institutionnel.

Dans le cadre de notre travail de terrain, l'agglomération caennaise offre une configuration originale propice à différentes interrogations : quelles sont les relations réciproques entre les formes de l'organisation intercommunale et l'élaboration des politiques de transports publics en milieu urbain ? La dynamique transport public est-elle un vecteur de cohésion et de redéfinition des périmètres de cohérence territoriale ? Les récentes transformations institutionnelles, les nouvelles orientations en matière d'aménagement de l'espace conjuguées à l'application d'un schéma d'organisation des déplacements à l'échelle de l'agglomération caennaise confirment l'intérêt d'une réflexion à mener sur ce territoire.

### 1. Schéma intercommunal de la Communauté d'Agglomération caennaise : stratégies politiques et réalisme territorial

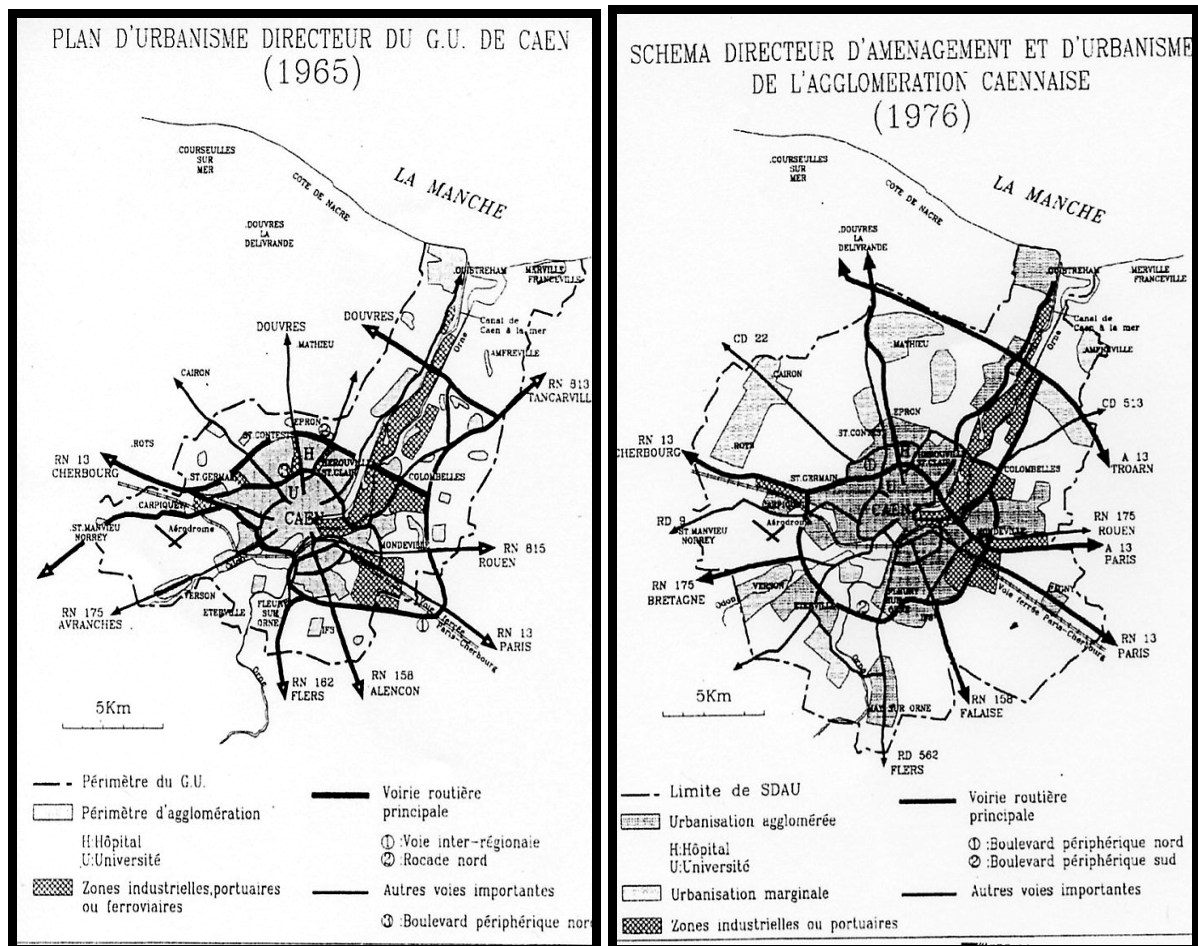
À l'image d'autres villes françaises, Caen, préfecture de la région Basse-Normandie, a opéré depuis les années 50 des transformations importantes de son paysage institutionnel, de son organisation socio-économique et de son organisation spatiale. Progressivement, elle perd du terrain sur son implication en tant que pôle industriel des années 60 au profit d'un pôle technologique, de recherche et d'enseignement supérieur. J.C. Grisoni Niaki, Chercheur à l'Université de Caen, évoque les années 60-75 comme une période charnière marquant un tournant dans la politique urbaine de la ville. Il précise que *passée l'urgence de la reconstruction, l'équipe municipale se donne une nouvelle priorité : la rénovation du centre ville, conduite de 1972 au début des années 1980*<sup>3</sup>. Les années 90, quant à elles, permettent un réaménagement de la ville dans une perspective globale avec une vision des centralités plus

<sup>3</sup> J.C. Grisoni Niaki, 2001, *La régénération de la rive droite de l'Orne en échec, l'exemple de la Guérinière (Caen)*, in *Renouveler la ville, les enjeux de la régénération urbaine*, Freville, p 342-353

éclatées. La cité caennaise est donc un point central moteur d'une dynamique parfois volontaire, parfois subie, qui impose progressivement l'organisation d'un territoire sur le principe de la mutualisation des moyens. Avant d'aborder le rôle des transports publics dans l'organisation du territoire de l'agglomération caennaise, il convient de prendre connaissance des schémas successifs qui ont orienté le processus intercommunal actuel.

### 1.1. 1950-2000 : Territoire en construction et intercommunalité, l'agglomération caennaise

*La reconstruction de Caen n'est pas une création exceptionnelle mais plutôt une somme d'expériences réussies, parce que sans ambitions excessives*<sup>4</sup>. Après une période de reconstruction impérative<sup>5</sup>, œuvre réfléchie de l'architecte-urbaniste Marc Brillaud de Laujardière, et le Plan d'Urbanisme de 1965, la mise en place du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de 1976 propose une nouvelle échelle des projets de territoire : la région urbaine. Pierre Bergel présente cette nouvelle dynamique comme un remède aux inconvénients nés de la reconstruction : *le zonage fonctionnel et social et l'urbanisation en tâche d'huile autour d'un centre unique*<sup>6</sup>.



<sup>4</sup> M.C. Dionnet, 1977, Les étapes de la formation du tissu urbain, in les villes françaises. *Caen et son agglomération*. Notes et études documentaires n°4401-4402-4403. Paris, la Documentation Française, p. 21.

<sup>5</sup> La ville de Caen est détruite à 75% par les bombardements lors du débarquement de Normandie de juin 1944.

<sup>6</sup> Bergel P., 2002, *La reconstruction de Caen, un héritage mal maîtrisé*, in L'agglomération de Caen, parcours géographiques, MRSH, Université de Caen, p 9-32



**La fin des années 80 permet de faire un premier bilan général :** la périurbanisation a généré une importante consommation d'espaces. La construction de noyaux urbains matérialisés par des ensembles de logements collectifs, reliés entre eux par des axes routiers rapides à fort débit, modifie les comportements de mobilité des habitants.

L'usage de la voiture individuelle s'est considérablement accru et correspond à une logique soutenue, entre autre, par le Plan Bach. Ce Plan de Circulation organisé en trois phases (1970, 1974, 1976) favorise l'usage de la voiture individuelle par la mise en place de sens uniques, d'un poste central de contrôle régulant les flux de véhicules sur les secteurs sensibles, notamment l'axe reliant la gare au château, et un système de feux verts enchaînés sur le boulevard de l'avenue du Six Juin et la rue Saint-Jean. Les boulevards localisés entre le viaduc de la cavée et la route de Courselles sont doublés par un boulevard périphérique nord, en 1975-76.

Dès 1959, le Plan d'Urbanisme élaboré par I. Weiner organise le développement de trente communes en privilégiant l'extension vers la mer tout en tenant compte des grands sites industriels (SAVIEM-RVI et Société Métallurgique de Normandie). La reconstruction s'opère en développant un réseau de circulation routier imposant le véhicule individuel comme principal mode de transport avec : le boulevard périphérique nord, le boulevard urbain classique, la rocade de déviation, la voie de liaison inter-régionale, la construction continue de zones de stationnements centre-ville et proche centre-ville de 1950 à 1990.

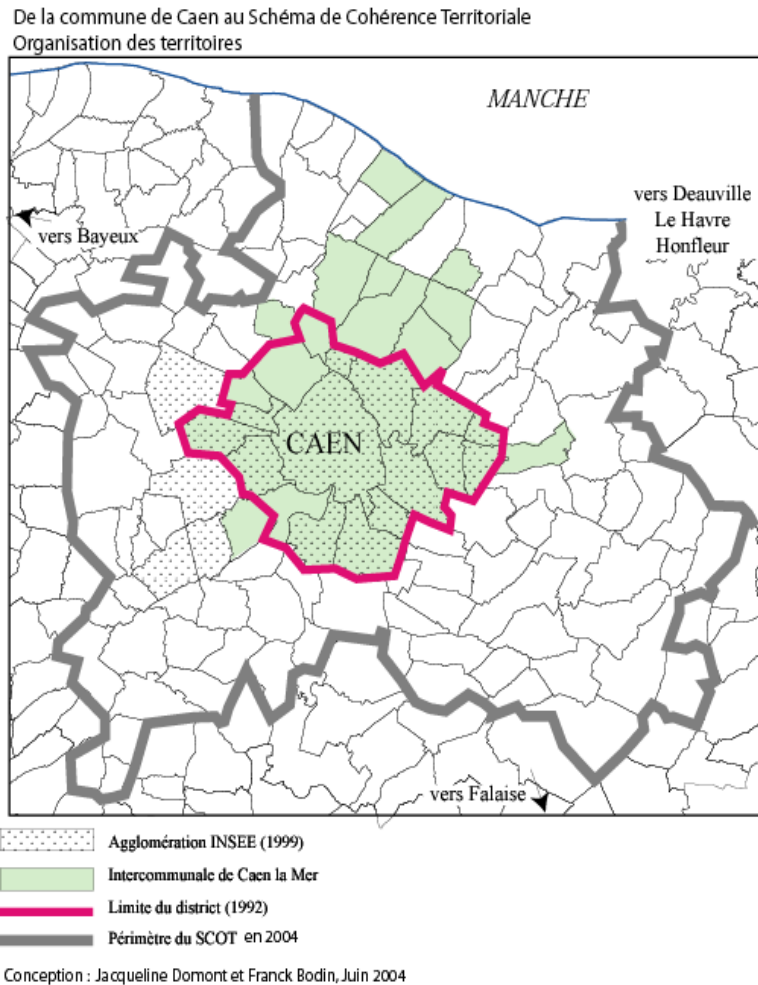
La stratégie politique consiste à confirmer le centre-ville de Caen comme première plateforme commerciale du Calvados. Cette logique correspond à une volonté de faire de l'agglomération caennaise un territoire à fort accroissement démographique. Dans la même logique, de grandes opérations d'habitats sont menées avec notamment la Zone d'Urbanisation Prioritaire d'Hérouville-Saint-Clair (construction de plus de 8000 logements collectifs), les programmes de 4000 logements au Chemin Vert, de 1500 logements à la Pierre Heuzé et de 1400 autres au Calvaire Saint-Pierre.

Depuis 1959, une autre priorité est clairement définie : favoriser l'implantation de nouvelles entreprises à vocations industrielle, artisanale et commerciale. De 1961 à 1964, l'agglomération se dote d'une armature industrielle solide (Sonormel, Citroën, Jaeger, Moulinex ...). Ainsi, de 1962 à 1968, plus de 8000 emplois nouveaux permettent à l'agglomération de confirmer un développement accéléré et d'atteindre le seuil des 150 000 habitants. Les difficultés économiques associées aux crises pétrolières de 1974 et de 1979 vont modifier l'analyse et la gestion des territoires : la montée en force du chômage et les difficultés sociales induites provoquent une baisse de la natalité. On assiste à un repli des communes sur leurs propres intérêts accompagné d'une vision à court terme des projets d'aménagement du territoire. Les lois de décentralisation de 1983 confirment cette tendance en confiant aux communes la compétence urbanisme, mais avec la contrainte de rendre compatible le Plan d'Occupation des Sols avec le SDAU : ce sont les premières dérives et conflits entre l'Etat et les communes de l'agglomération caennaise qui ne respectent pas cette obligation. Les premiers bilans du SDAU réalisé par la Direction Départementale de l'Équipement<sup>7</sup> permettent de constater deux éléments démographiques majeurs : un frein important de la croissance démographique sur le périmètre du SDAU (accroissement de 6000 habitants entre 1975 et 1982) et une forte augmentation de la population à l'extérieur de ce périmètre.

---

<sup>7</sup> Bilan de 1984

Les 50 communes concernées par le SDAU vont, dès lors, adopter une autre politique en vue de réviser le Schéma directeur en se dotant, en 1987, d'une structure intercommunale : **le Syndicat Intercommunal d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Agglomération Caennaise** (SIAUAC). Il s'agit d'un premier signe qui permet d'observer une réflexion sur la mutualisation des projets à l'échelle de l'agglomération. Le premier grand chantier est la révision du SDAU de 1976 qui ne répond plus aux nécessités du développement économique, aux mobilités observées et aux réalités de la fin des années 80. De plus, l'intercommunalité se construit aussi à travers la mise en place d'un ensemble d'organismes monovalents chargés notamment des réseaux urbains (transports, assainissement, alimentation en eau).



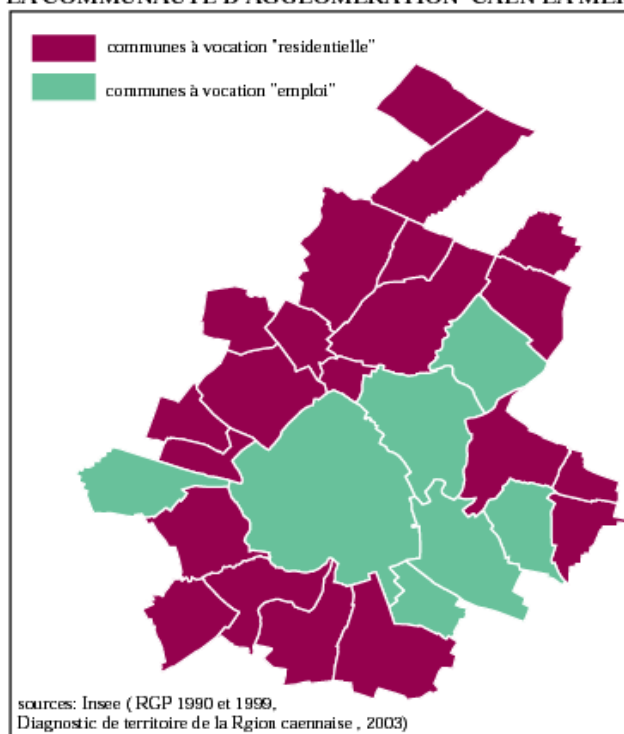
Constatant les effets de la périurbanisation et la répartition de la population dans un rayon de 25 à 30 km de distance autour du centre de Caen, le Schéma Directeur de 1994 propose une rationalisation de l'aménagement du territoire tendant à :

- équilibrer la croissance entre rive droite et rive gauche,
- établir une relation étroite entre l'agglomération et la mer (Caen , ville bord de mer),
- favoriser un développement qualitatif des sites à fortes potentialités (notamment économiques,
- structurer l'agglomération par des espaces verts et une trame verte, potentiels de détente, de loisirs et symbole d'une certaine qualité de vie. Du quartier aux espaces périphériques, une cohérence verte est projetée,

optimiser le transport public collectif en proposant la réalisation d'un Transport en Commun en Site Propre, sous l'impulsion du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Agglomération caennaise. Néanmoins, cette politique ne s'accompagne pas d'un programme volontariste visant la réduction significative des voitures individuelles, notamment sur l'espace centre-ville.

L'intercommunalité, la mutualisation des moyens et la volonté de constituer un territoire cohérent et dynamique semblent être à l'ordre du jour. Il reste néanmoins à **concilier les échelles de l'agglomération caennaise au regard de l'importance des effets de la périurbanisation** qui met la capitale régionale bas-normande au centre d'une aire d'attraction comprenant 227 communes et 346 000 habitants<sup>8</sup>, selon la définition de l'Aire Urbaine donnée en 1990, avec notamment une progression démographique affirmée des communes périphériques. De nouveaux enjeux apparaissent alors. En effet, Caen et quelques communes voisines concentrent les deux tiers de l'activité économique avec une mutation progressive de celle-ci et une forte augmentation de l'offre d'emplois (+ 10% entre 1990 et 1999, soit 12 000 emplois supplémentaires pour un total de 136 530 emplois en 1999<sup>9</sup>). Ce dynamisme et la répartition de l'emploi provoquent une augmentation des déplacements domicile-travail et posent notamment la question de la gestion des flux de véhicules et de la place des transports publics dans l'organisation des territoires.

LES VOCATIONS "EMPLOIS" EN 1999 DANS  
LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION CAEN LA MER

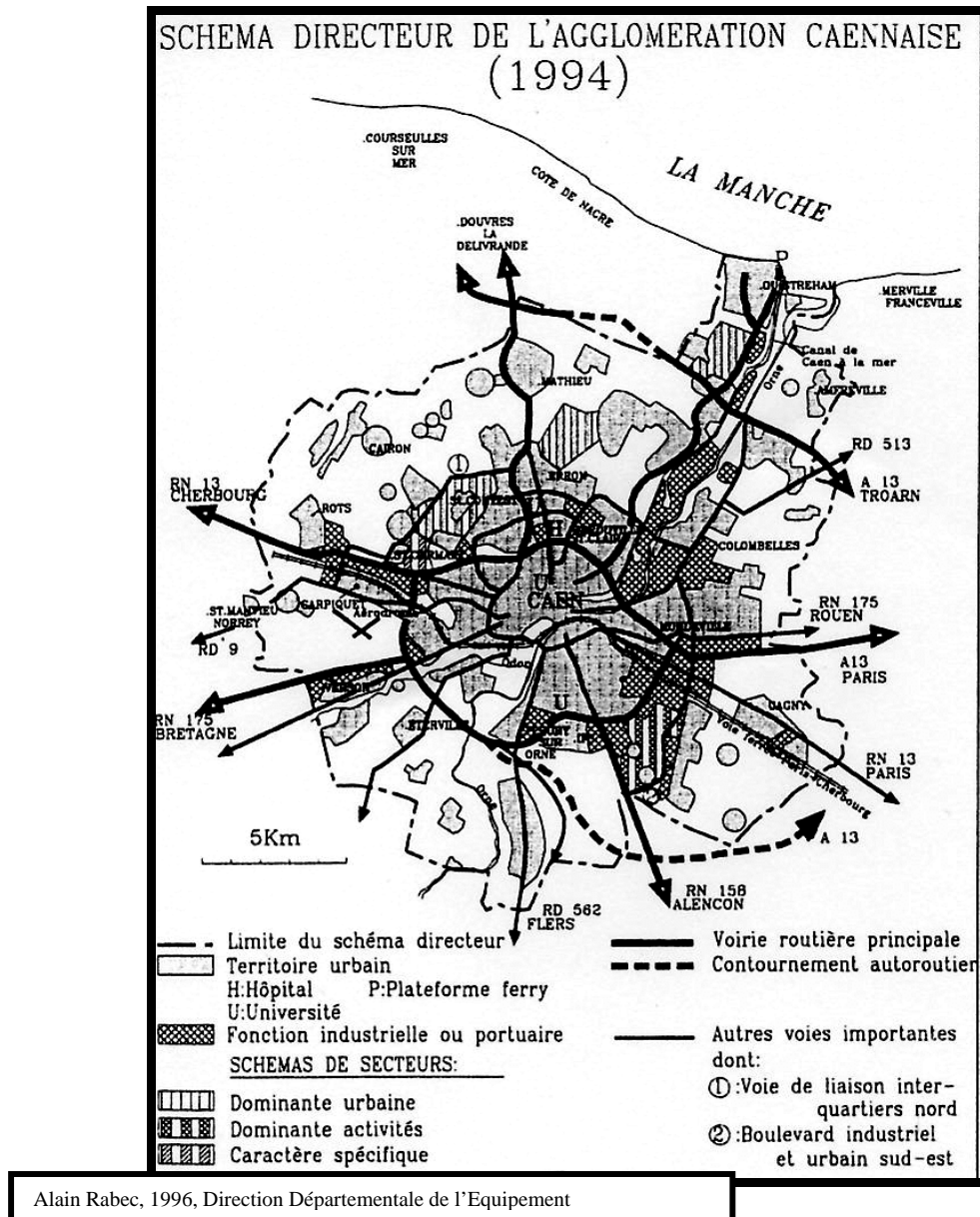


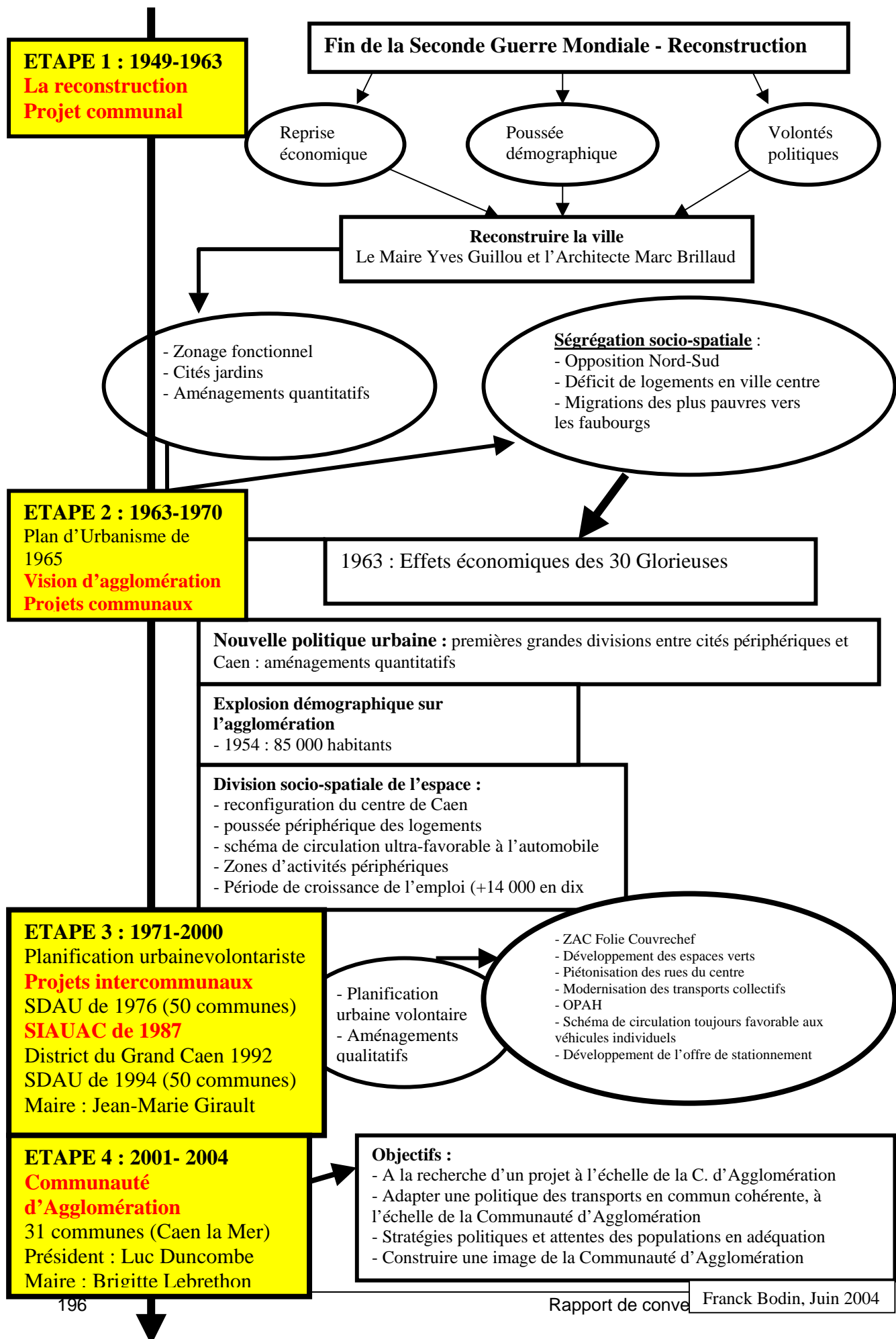
Les lois **Voynet** (Loi d'Orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires, LOADDT, 25 juin 1999), **Chevènement** (renforcement et simplification de la coopération intercommunale, 12 juillet 1999), et **SRU** (Solidarité et Renouvellement Urbains,

<sup>8</sup> Etude démographique de l'INSEE de 1990

<sup>9</sup>, INSEE, 2003, *Diagnostic du territoire de la région caennaise*, Syndicat Mixte d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Agglomération Caennaise, 65p.

13 décembre 2000) précipitent l'émergence d'une nouvelle organisation du territoire bas-normand, ce dernier optant pour une « gestion communale rassemblée ». Son échelle correspond au bassin de vie et au bassin d'emplois et tente de faire le trait d'union entre des nécessités économiques et une cohérence territoriale liant l'arrière pays bas-normand au littoral, espace de transition entre la Grande-Bretagne et la France de l'ouest. De l'unité du district, on passe douloureusement, en raison de divergences politiques et des conflits d'intérêts communaux, à la Communauté d'Agglomération caennaise.



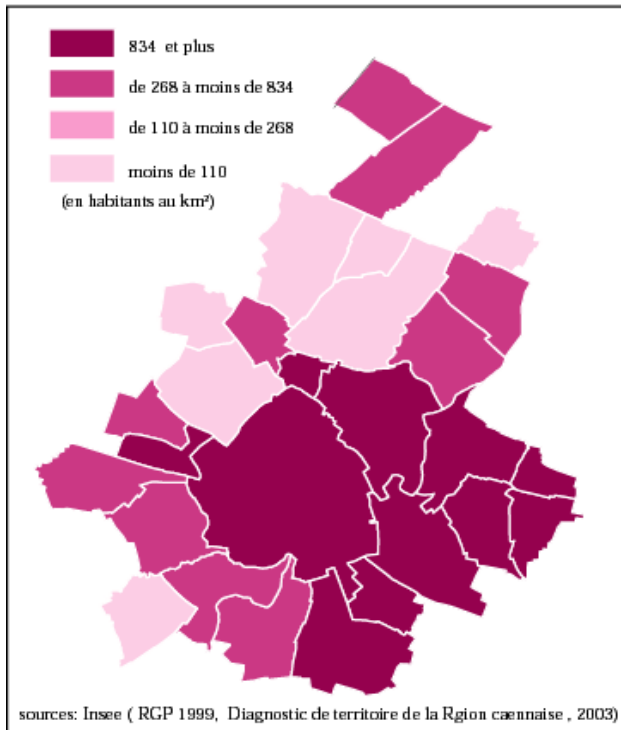


## 1.2. 2001 : Communauté d'Agglomération caennaise et cohérence territoriale

L'agglomération caennaise prend de l'essor et son influence *dépasse largement le pôle urbain dessiné par la continuité du bâti*<sup>10</sup>, marqué institutionnellement par l'ancien District du Grand Caen (19 communes). De ce district, créé en 1992, Robert Hérin pense qu'il correspond *mieux à la réalité de l'agglomération caennaise, à son fonctionnement et à ses solidarités d'activités que l'unité urbaine de l'INSEE*<sup>11</sup>. Le développement de la ville de Caen a modifié les relations et les pratiques économiques et sociales des habitants, mais aussi celles des usagers temporaires de la région caennaise. Au-delà, on peut distinguer quatre territoires bien définis :

- **Le pôle urbain** (200 000 habitants) marqué institutionnellement par l'ancien district du Grand Caen. Espace de concentration des fonctions directionnelles en matière de politique, de vie économique et de dynamiques sociales. Sur cet espace on trouve les 10 plus gros employeurs du bassin d'emplois de Caen avec notamment le CHU, Renault Véhicules Industriels, la Mairie de Caen, Peugeot Citroën SA, l'Université ;
- **Le SD hors agglomération** (50 000 habitants) qui a enregistré une croissance démographique de 6% entre 1990 et 1999 et regroupe 9% des emplois de l'AU) ;
- **L'aire urbaine hors périmètre du SD** (97 000 habitants) demeure un territoire dynamique ; la croissance démographique a été de +8% entre 1990 et 1999 sur ce territoire qui compte 10% des emplois de l'AU ;
- **Le territoire du bassin d'emplois hors périmètre de l'Aire urbaine** (87 000 habitants). Sa progression démographique est de plus de 4% entre 1990 et 1999 pour un territoire qui rassemble 18% des emplois du bassin.

DENSITÉ DE LA POPULATION EN 1999 DANS  
LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION CAEN LA MER



Conception : Jacqueline Domont et Franck Bodin, Juin 2004

<sup>10</sup> Clément J., janvier 2000.

<sup>11</sup> Hérin R., 2002.

En 2001, le District du Grand Caen a fait place à la Communauté d'Agglomération avec les compétences liées au développement urbain et le recours à la Taxe Professionnelle Unique. Plusieurs critères ont favorisé le choix de cette formule intercommunale : l'apport financier de 38 à 39 euros par habitant, la mise à disposition d'un support de développement aux compétences étendues mais ciblées, mieux adapté à l'agglomération ainsi que sa compatibilité avec l'ambition de participer à la dynamique économique qui touche les principales villes du Nord-Ouest (Rennes, Le Mans, Rouen). La dénomination *Caen-la-mer* et l'orientation géographique de la nouvelle structure intercommunale marquent une volonté d'affirmer un lien avec le littoral et les infrastructures portuaires assortie d'une certaine cohérence territoriale (bassins de population et d'emplois, dynamisme intercommunal existant et volonté politique), même si son périmètre n'est pas celui choisi pour le Schéma Directeur confié au SIAUAC.

### 1.3. Une configuration politique et économique déterminante

La mise en place du SDAU de 1994 et la création du District du Grand Caen, ainsi que l'existence même du SMCTAC (Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Agglomération Caennaise, créé en décembre 1976) doivent beaucoup aux efforts conjugués de Jean-Marie Girault (maire UDF de Caen jusqu'en 2001) et de François Geindre (maire PS d'Hérouville-Saint-Clair jusqu'en 2001). Deux hommes opposés politiquement mais qui ont su faire converger leurs démarches pour développer la construction intercommunale et la mutualisation des moyens. Après les élections de 2001, le renouvellement des hommes et femmes politiques influents au sein de l'agglomération caennaise contribue à modifier les perspectives de construction intercommunale et pose plusieurs interrogations : y-aura-t-il la même volonté de promouvoir une nouvelle façon de gérer, structurer et gouverner les territoires au cœur de la région caennaise ? Alors que les hommes politiques d'hier avaient privilégié une gestion de consensus, il semble que la vision des territoires et les orientations diffèrent et parfois s'opposent entre le maire UMP de Caen, Brigitte Le Brethon et le Président UDF de Caen-la-Mer, Luc Duncombe. Il en va de même sur le registre de la gestion des mobilités et plus spécifiquement sur celui des transports publics.

Le nouveau maire UDF d'Hérouville-Saint-Clair, Rodolphe Thomas est, quant à lui, face à une problématique dure de pérennité politique : une élection née d'une divergence au sein du parti socialiste et un électorat majoritairement de gauche à convaincre. L'objectif premier est donc municipal et vise à réussir une politique de projets comme le Grand Projet de Ville et la mise en place d'une nouvelle organisation des flux traversant la commune. Le Président de la Communauté d'Agglomération Caennaise regrette, quant à lui, l'absence d'une vision de projet à l'échelle de l'ensemble de la communauté au profit d'une dynamique pluri-communale négligeant parfois la cohérence des aménagements collectifs<sup>12</sup>. De plus, les positions prises par quelques élus locaux quant au choix de l'actuelle Communauté d'agglomération laissent des traces : ainsi, un tract sur l'opposition à sa constitution a été distribué, en novembre 1999, dans les boîtes aux lettres des habitants du District du Grand Caen. Il traduisait les tensions issues de discontinuités territoriales marquées par la concentration géographique, sur quelques communes, des entreprises et des recettes provenant à la taxe professionnelle induite. La Communauté d'agglomération, à travers la Taxe professionnelle unique, implique le principe d'un partage et d'une répartition de ces recettes dont le principe est difficilement admis. En 1999, huit communes (Mondeville, Carpiquet, Giberville Epron, Cormelles-Le Royal, Cambes en Plaine, Démouville et Cuverville) représentant le quart de la population du District, refusent l'idée du partage et posent en

---

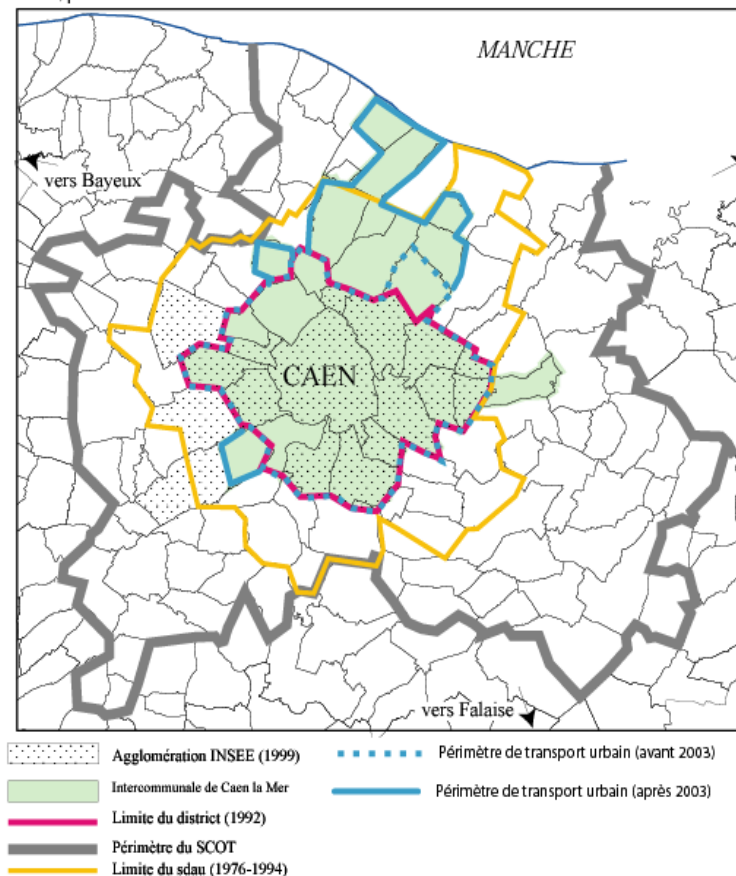
<sup>12</sup> Entretien dans les locaux de Caen La Mer avec Luc Duncombe, le 10 septembre 2003



quelque sorte les premiers signes forts des tensions qui animeront les débats sur la Communauté d'agglomération caennaise qui sera finalement créée en 2002<sup>13</sup>. La question des transports publics est aussi sollicitée dans ces débats comme élément de liaison dynamique créant une possible cohérence territoriale. Dès lors, quelles articulations peuvent organiser les transports publics sur la Communauté d'agglomération ? Vont-ils jouer un rôle essentiel, moteur de l'intercommunalité au sein d'une agglomération qui s'est structurée, depuis la reconstruction, sur le principe de l'optimisation de l'usage du véhicule individuel ?

## 2. Le rôle des transports publics dans l'organisation des territoires de l'agglomération caennaise

Les transports collectifs publics au cœur d'une dynamique intercommunale  
Caen, point nodal de la mobilité intercommunale en 2004



Conception : Jacqueline Domont et Franck Bodin, Juin 2004

*Imaginons ensemble nos déplacements de demain*, voilà comment en mars 1999, le mensuel « Trajets d'avenir <sup>14</sup> » aborde sa campagne de communication en direction des caennais. Le Plan de Déplacement Urbain du Syndicat Mixte (SMTAC) se projette sur les dix prochaines années et a pour ambition de dessiner un nouveau visage des déplacements et des mobilités sur l'agglomération caennaise. Le slogan est simple, *qualité de vie, qualité de ville. Bouger*,

<sup>13</sup> Ouest-France, Jean-Bernard Cazalets, La guerre du Grand Caen est déclarée : le projet de communauté d'agglomération divise les 18 maires, édition du 26 novembre 1999.

<sup>14</sup> Trajets d'avenir, n°1-mars 1999, SMTAC, p1.



*circuler, pédaler, tout doit être possible au cœur d'une agglomération équilibrée*<sup>15</sup>. Les questions de mobilités et de complémentarité des systèmes de transport, si elles ne sont pas nouvelles, font l'objet, avec le PDU lancé en 1997 et approuvé en 1999, d'une approche ouverte sur la population et moins centrée sur la logique strictement technique de gestion des flux qui prévalait auparavant. Cette dernière a abouti à l'échec d'un référendum sur la réalisation d'un Transport sur voie réservée (TVR), en outre malmené par les résultats défavorables de l'Enquête publique. Th. Marc et L. Duncombe (responsable du PDU), devenus alors respectivement Président et Vice-président du Syndicat mixte des transports collectifs, épaulés par les services renforcés de celui-ci, ont cherché à impulser une pédagogie et une dynamique de concertation à partir du PDU, permettant une appropriation locale du mode nouveau et son insertion dans une politique globale des déplacements. Ce travail était d'autant moins facile à réaliser que le Schéma Directeur, avec son programme d'infrastructures routières, était résolument tourné vers la facilitation de l'usage de l'automobile, entérinant le phénomène d'étalement urbain. Pour comprendre les bouleversements récents qui se sont noués à Caen autour du TVR et de la mutation de l'intercommunalité, nous chercherons d'abord à dresser le paysage des transports publics à partir de quelques éléments statistiques situant les performances du réseau caennais face à d'autres français, mais aussi dans la durée. Ensuite, nous reviendrons sur les circonstances qui ont conduit à l'émergence de l'enjeu des transports publics à Caen à partir des années 1970 et à la structuration de l'offre, dans le cadre d'un syndicat mixte à vocation unique. Puis, des vicissitudes du site propre à l'élaboration du PDU, nous suivrons les temps forts qui ont marqué les années 1990. Enfin, les transformations récentes seront examinées à l'aune des tensions institutionnelles (nouvelles organisations intercommunales), politiques (nouveaux élus) et pratiques (répartition des pouvoirs et logique de fragmentation).

## 2.1. Quelques données statistiques sur le réseau caennais

L'étude statistique des annuaires des transports urbains publiés par le CERTU/DTT/GART<sup>16</sup> permet de rendre compte de la « santé » du réseau de l'agglomération caennaise. L'analyse se fonde, d'une part, sur une comparaison avec d'autres réseaux de taille comparable et, d'autre part, sur une évolution des performances du réseau caennais entre 1978 et 2002. Elle permet de caractériser les tendances majeures en termes d'offre, de fréquentation et de financement des transports publics caennais.

Aujourd'hui, le Périmètre des Transports Urbains de Caen couvre 186 km<sup>2</sup> et dessert environ 217.000 habitants répartis dans 29 communes. Cependant, étant donné l'adhésion récente (en 2004) de 10 communes supplémentaires, l'analyse statistique<sup>17</sup> a porté sur les 19 communes regroupant 208.000 habitants de l'ancien périmètre du Syndicat Mixte. Les transformations qui viennent de se produire accroissent la taille du Périmètre des transports urbains (PTU) de 47%, tout en n'apportant que 8% de population supplémentaire. Elles auront vraisemblablement, à l'avenir, des répercussions lourdes dans l'appréciation des performances du réseau.

Les transports publics caennais, dénommés « Twisto » se composent, en 2004, de 26 lignes régulières parcourues par des autobus et d'une ligne de TVR (Transport sur Voie Réservée), mise en service en 2002, d'une longueur de 17,5 km. Cette dernière ne ressortira donc pas

---

<sup>15</sup>Trajets d'avenir, n°1-mars 1999, SMTAC, p1.

<sup>16</sup> *Annuaire statistique des transports collectifs urbains* 2003, CERTU, GART, DTT ; *Annuaire statistique des transports collectifs urbains* 1997, CERTU ; *Annuaire statistique des transports collectifs urbains* 1993, CETUR, CETE, DTT ; *Annuaire statistique des transports collectifs urbains de province* 1989, CETUR, CETE ; *101 réseaux de transport urbain, Statistiques 1974-1984*, CETUR, OEST.

<sup>17</sup> L'annuaire statistique le plus récent donne des informations sur l'année 2002.

dans les données utilisées. Par ailleurs, le réseau comprend plusieurs lignes des « bus verts » du département du Calvados assurant la desserte des communes les plus éloignées. L'agrandissement récent du PTU a eu des effets sur la structure de cette offre dans son organisation (intégration ou non au réseau urbain), dans sa desserte (rabattement, fréquences et points d'arrêts), dans sa tarification pour l'usager.

*(i) Le réseau de transports publics caennais face à ses semblables*

Pour comparer les résultats du réseau caennais, nous avons retenu 21 agglomérations, en plaçant Caen dans une position médiane quant à la population de son PTU. Les villes répertoriées se situent dans une fourchette de population comprise approximativement entre 150 000 et 250 000 habitants, le PTU de Caen regroupant 208 000 habitants (RGP 1999).

Les résultats d'exploitation font apparaître, par comparaison avec les PTU de taille comparable, un réseau à l'offre importante. Avec 36,9 km par habitant, en 2002, Caen se classe en troisième position, derrière Dijon et Lorient.

Les caractéristiques de la fréquentation confirment la « bonne tenue » des transports urbains caennais, comparée aux autres réseaux. L'agglomération de Caen, avec plus de 100 voyages par habitant, en 2002, se classe ainsi en sixième position dans notre classification. De plus, des taux de correspondances plus élevés dans les villes de Mulhouse ou Reims viennent un peu fausser ces résultats en accroissant artificiellement la fréquentation de ces réseaux (ce qui n'est toutefois pas le cas pour Dijon).

Le ratio du nombre de voyages par kilomètre mesure l'ajustement de la demande à l'offre disponible. La situation du réseau de Caen-la-Mer apparaît légèrement moins avantageuse que pour l'offre ou la fréquentation, mais demeure satisfaisante. Le réseau se place en 8ème position sur les 21 concernés. Ces résultats sont à mettre en relation avec le poids de la ville-centre (117 000 habitants, soit 55% de la population du PTU, en 2002) et la relative concentration des emplois et des services sur Caen qui contribuent au maintien de résultats statistiques satisfaisants ; cela malgré une forte périurbanisation doublée d'une forte dispersion spatiale notées par M. Wiel<sup>18</sup> et rendues possibles par les infrastructures routières et l'absence de contraintes topographiques.

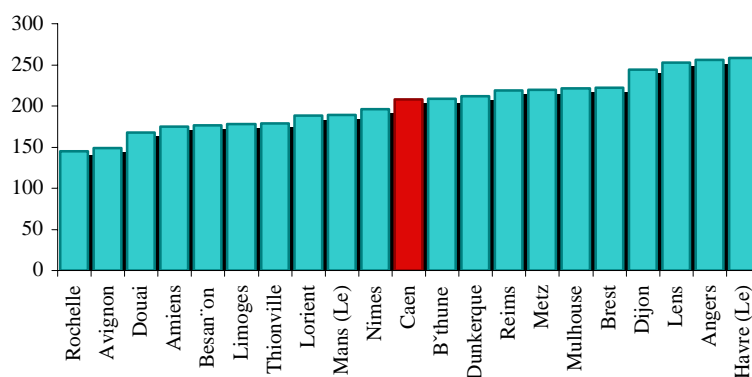
*(ii) Évolution des résultats du réseau de transports publics de Caen-la-Mer*

Si l'on suit maintenant l'évolution dans le temps du réseau urbain caennais, sur une période de 25 ans, depuis 1978, c'est-à-dire presque à l'origine de la création du Syndicat mixte des transports (1976), la dynamique de l'offre apparaît relativement heurtée sur l'ensemble de la période, variant de 35,6 à près de 40 voy/hab. Par contre, la fréquentation du réseau et les données financières permettent de repérer certaines régularités dans les statistiques. À partir des deux indicateurs choisis (nombre de Km/hab. du PTU et ratio, Recettes du trafic/dépenses d'exploitation), trois périodes se dessinent, dont la temporalité n'est pas totalement calée.

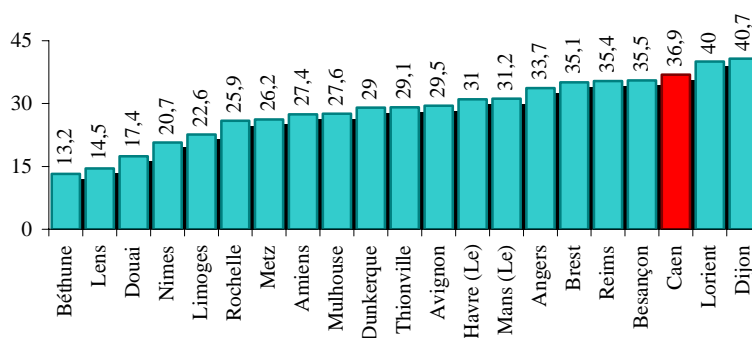
Sur le registre de la fréquentation du réseau, on peut identifier une première étape d'une dizaine d'années (entre 1978 et 1988), marquée par une tendance générale à l'accroissement du nombre de voyages par habitant qui passent de 91 à 120. Cette évolution répond aux stimulations des deux Contrats de développement signés avec l'Etat : le premier sur la période 1977-1981, le second sur les années 1984-1986. Cet engagement accompagne une stratégie commune avec l'entreprise *Transexel* qui fait du réseau de Caen l'une des vitrines de son dynamisme.

<sup>18</sup> Cf. M. Wiel, 1999, pp 30-31.

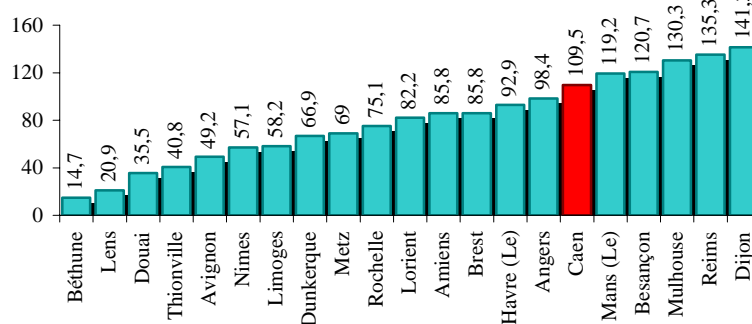
Population PTU (en milliers d'habitants)



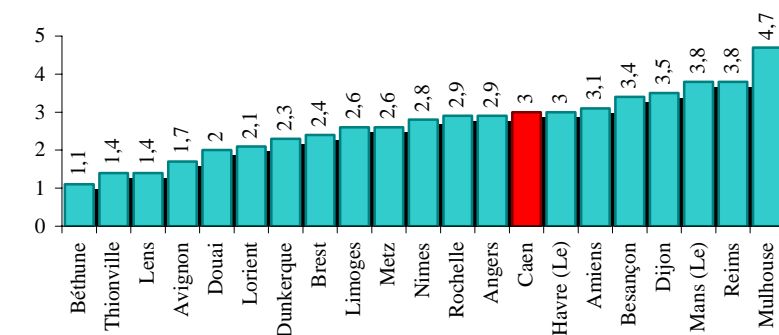
Kilomètres par habitant 2002



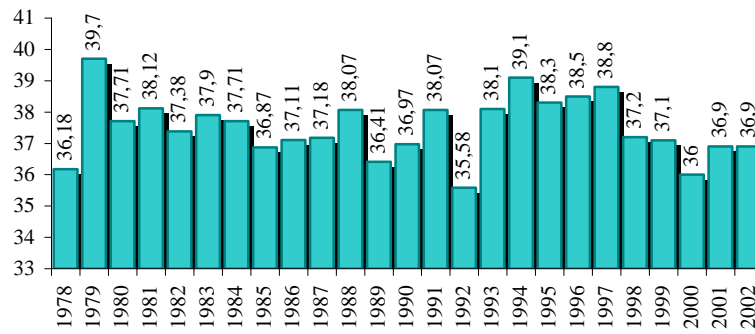
Voyages par habitant 2002



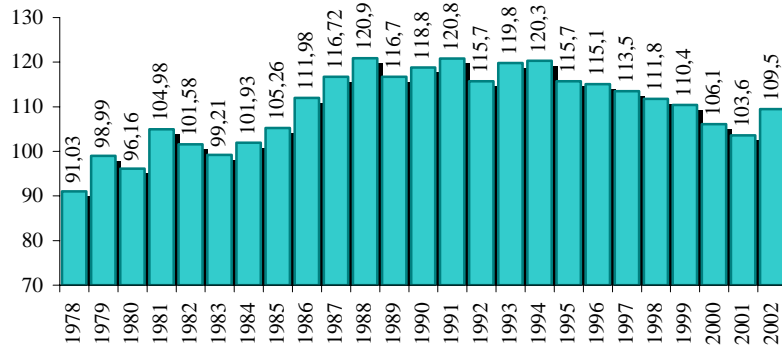
Voyages par kilomètre 2002



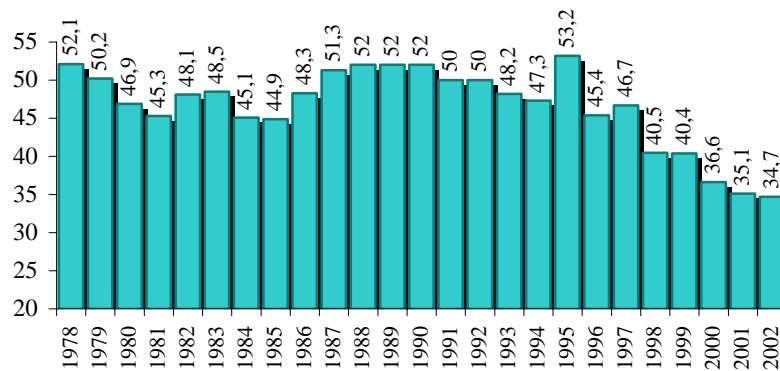
Kilomètres par habitant du PTU de 1978 à 2002



Voyages par habitant du PTU de 1978 à 2002



Produit du trafic total / Charges d'exploitation de 1978 à 2002



L'étape suivante, entre 1989 et 1994, est marquée par une stabilisation de l'usage du réseau qui culmine autour de 120 voy/hab. Ultérieurement, les résultats en termes de fréquentation se dégradent, comme dans de nombreux réseaux français. Ils connaissent une érosion régulière entre 1994 et 2001, avec une amplitude de 17 voy/an/hab. En rupture avec les données antérieures, l'année 2002, est marquée par un redressement significatif de cet indicateur. Si la mise en service du TVR en novembre 2002 ne peut l'expliquer, il conviendra ultérieurement de mesurer si le nouveau mode contribue à confirmer cette tendance.

Le ratio R/D (recettes du trafic/dépenses d'exploitation) est un indicateur synthétique qui permet de mesurer la participation de l'usager au coût du service de transport.

L'évolution du réseau de Caen depuis 1978 laisse apparaître trois temps :

- D'abord, une période marquée par la tendance à la décroissance du taux de couverture, entre 1978 et 1985. Elle correspond à la recherche de clientèles nouvelles et d'une plus large utilisation du réseau par les usagers existants à travers un effort commercial sur la tarification (intégration tarifaire notamment, à partir de 1984). Celui-ci conduit à un accroissement de la prise en charge du déficit d'exploitation par le versement-transport et concorde avec la modernisation du réseau. Au cours de cette période, le ratio R/D perd 7 points (de 52 à 45%) ;
- Entre 1986 et 1992, elle est suivie d'une phase où l'accent est, cette fois, porté sur l'amélioration de la productivité qui permet un redressement de la situation financière. La couverture des déficits d'exploitation par l'usager remonte rapidement et, dès 1987, dépasse 50% ; jusqu'en 1992, elle se stabilise au-dessus de ce chiffre ;
- Enfin, entre 1993 et 2002, l'indicateur montre une situation qui se détériore avec régularité (à l'exception de l'année 1995). Elle rencontre d'abord, entre 1993 et 1997, un contexte caractérisé par une tendance à la hausse de l'offre qui n'a pas d'écho en termes d'usage du réseau, puis la contraction de l'offre (en km/hab.) accompagne la diminution continue de la fréquentation, jusqu'en 2002. Cette année là, la réduction de la couverture des déficits d'exploitation par l'usager passe à 34,7%, soit un peu plus 1/3 (contre la moitié en 1993). Ce résultat est cependant conforme à l'évolution générale des réseaux de transports publics en France.

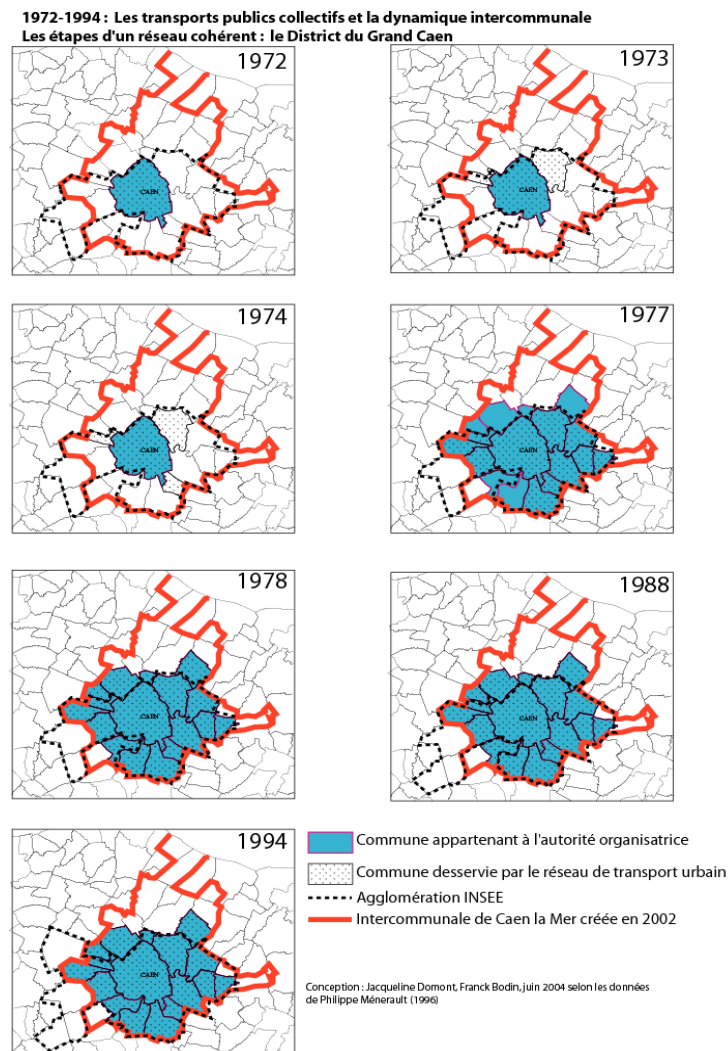
Cette analyse statistique ne tient pas compte des évolutions trop récentes de l'offre et de la fréquentation marquées d'une part, par l'introduction du TVR, en novembre 2002, et d'autre part, de l'accroissement de la superficie du PTU (+47%) lié à sa mise en adéquation avec le territoire de la Communauté d'agglomération, en septembre 2004. Toutefois, les données recueillies sur les sites Internet<sup>19</sup> de l'exploitant (Twisto) et de l'autorité organisatrice (Viacités) semblent indiquer une augmentation significative de la fréquentation du réseau pour l'année 2003. Cet accroissement ne reflète cependant pas nécessairement une reprise nette de la fréquentation, car ces résultats ne font pas apparaître les restructurations liées au site propre qui augmentent les correspondances et gonflent ainsi le nombre de voyages sans accroître l'usage du réseau et le nombre de ses utilisateurs. De plus, les données ultérieures permettront difficilement de cerner si le renversement de tendance enregistré, en 2003, est bien réel, dans la mesure où la transformation du périmètre va peser sur les résultats d'exploitation.

---

<sup>19</sup> Site officiel des transports urbains de Caen *Twisto*, [www.twisto.fr/twisto/cles.html](http://www.twisto.fr/twisto/cles.html) ou Site du syndicat mixte des transports de Caen *Viacités*, [www.viacites.org/pointpresse.html](http://www.viacites.org/pointpresse.html)

## 2.2. De la reconnaissance d'un enjeu transports publics à la structuration du Syndicat mixte

Sur la période 1972-1994, des travaux ont retracé les relations entre les évolutions spatiales du réseau de transport de Caen, de l'intercommunalité et de l'urbanisation<sup>20</sup>. Ils montrent qu'à partir de 1973, les lignes de transports collectifs urbains dépassent le périmètre de l'Autorité organisatrice qui demeure alors communale. Le réseau, restructuré (diamétralisation des axes) est soutenu par l'action du groupe *Transexel* qui l'exploite et intervient dans les études par l'intermédiaire d'ECT, son Bureau d'Etudes. Caen, l'un des réseaux historiques de Transexel, devient aussi l'une de ses vitrines ; si, en 1969, un travail de l'APUR<sup>21</sup> pouvait le caractériser par la faiblesse de son offre et de son usage, ses performances le situent, à partir de 1977, parmi les meilleurs réseaux français de taille comparable. À cette date, l'autorité organisatrice prend le statut de Syndicat mixte et associe le département du Calvados à un ensemble de 17 communes ; 11 communes sont alors irriguées par les lignes de transports en commun. En 1978, la correspondance entre le territoire de l'autorité organisatrice et les collectivités desservies par les transports publics est assurée.



<sup>20</sup> Menerault P., 1994, « Pour des approches géographiques de l'intercommunalité », *Annales de Géographie*, septembre-octobre, n°579, p491-506.

<sup>21</sup> APUR, *Etude des réseaux de transport en commun de surface dans les grandes agglomérations françaises*. Paris, ATP socio-économie des transports, oct 1975, 134p.

Sans s'identifier totalement au périmètre de l'agglomération INSEE dont la logique fonctionnelle s'accommode d'un certain étalement urbain dans les vallées, le Syndicat mixte des transports collectifs présente une physionomie assez compacte, autour de Caen, favorable à des lignes de transport publics à l'étirement modéré. La mise en place du District du Grand Caen, en 1992, sur un périmètre similaire, ne viendra pas remettre en cause la géographie de l'autorité organisatrice des transports, ni le statut du Syndicat mixte. Cette concordance témoigne, en outre, de l'influence de la compétence transport dans l'orientation du cadre spatial de l'intercommunalité au cours de cette période. Par ailleurs, on a pu noter la discordance entre la grande phase de croissance urbaine de l'agglomération de Caen, perceptible dès le recensement de population de 1954, qui touche largement les collectivités périphériques à partir de 1968, et les extensions du Périmètre des transports urbains, plus tardives. C'est bien le levier du versement-transport, mis en place à partir de 1975, qui va permettre d'organiser à la fois la gestion de la croissance du réseau et la structuration spatiale et institutionnelle de l'intercommunalité.

La politique dynamique des transports publics qui se construit à partir de 1972 dans l'agglomération caennaise est portée et soutenue par les visions convergentes qui unissent l'entreprise de transports urbains (CTAC) et un élu moteur, François Solignac-Lecomte qui a été le 1<sup>er</sup> Adjoint du Maire de Caen, Jean Marie Girault, et a présidé l'autorité organisatrice des transports jusqu'en 1998.

Le recours à la formule du Syndicat mixte qui associe, dans ce cas, le Département, aux collectivités regroupées à l'intérieur du Périmètre des transports urbains trouve des explications dans différents registres. D'abord, l'urbanisation du Calvados, avec un développement précoce de la périurbanisation, peut s'avérer favorable à une implication du Conseil Général, mais c'est aussi vrai de beaucoup de collectivités qui n'ont pas opté pour cette formule juridique. Ensuite, les liens et la concordance politique entre département et autorité organisatrice urbaine plaident également pour le recours au Syndicat mixte. Enfin, et surtout, l'organisation des réseaux de transports publics urbains et interurbains a favorisé l'émergence du Syndicat mixte. En effet, la Compagnie de transport du département du Calvados (CTDC) qui domine très largement le marché de l'interurbain (devenue, dans les années 1980, les *Bus verts*) est détenue par le groupe qui exploite aussi le réseau urbain. Cette configuration a joué en faveur du rapprochement des réseaux et des collectivités concernées, donnant naissance à des politiques innovantes, en France, en matière d'interfaces entre réseaux urbains et interurbains. Ainsi, dès le milieu des années 1980, sous l'appellation « *deux réseaux en harmonie* », on assiste à une nouvelle phase de restructuration de l'offre que l'on pourrait qualifier d'unification dans la différence. Elle consiste, d'une part, à déterminer des points d'arrêts (53) dans le Périmètre des transports urbains, pour les lignes interurbaines, susceptibles de faciliter les déplacements de la clientèle interurbaine et, d'autre part, à admettre à certains des arrêts définis précédemment (28), une clientèle urbaine voyageant à l'intérieur du Périmètre des transports urbains qui bénéficie alors de nouvelles liaisons et/ou d'une amélioration des temps de parcours. Cette démarche originale et ambitieuse a alors nécessité une série d'actions complémentaires permettant l'harmonisation effective des réseaux urbains et départementaux. Elles ont porté sur la signalétique (points d'arrêts, documents d'information spécifiques), sur l'équipement (achat d'oblitérateurs et acquisition de radio-téléphones pour les autocars, balisage des arrêts) et sur la tarification (mise en place d'une tarification zonale intégrée).

Cette politique volontariste de l'agglomération caennaise en matière de transports publics, que l'on vient d'illustrer, semble cependant correspondre à une logique très sectorielle. Forte des résultats d'exploitation satisfaisants, l'autorité organisatrice n'a pas cherché, par exemple, à

entrer dans la procédure facultative des premiers Plans de déplacements urbains consécutifs à la LOTI. Ultérieurement, l'expérience du TVR s'est avérée révélatrice de l'insuffisance des transversalités entre compétences, contribuant à remettre en cause, à la fois, la manière de penser les réseaux et le système de décisions.

### 2.3. Des vicissitudes du site propre au PDU

#### (i) *Les débuts du site propre caennais : une erreur d'aiguillage*

Dans la phase d'engouement pour la création de sites propres de la fin des années 1980, l'autorité organisatrice des transports caennaise s'est positionnée en faveur d'une telle mesure<sup>22</sup>. Les bons résultats d'exploitation enregistrés, le rendement satisfaisant du versement-transport pour une agglomération de cette dimension, l'apport financier du département, l'organisation urbaine d'une ville reconstruite après guerre avec de larges voiries, l'appui de l'exploitant et la stimulation issue du positionnement de villes voisines « concurrentes » (comme Rouen, Rennes ou Le Mans), ont constitué un faisceau de facteurs favorables au lancement d'une réflexion sur la création d'un site propre. Toutefois, la taille relativement modeste de l'agglomération face au coût des matériels guidés français alors à disposition (tramway standard) et les incertitudes d'un subventionnement de l'Etat en regard du critère de population minimum, ont d'emblée situé au premier plan la question technique du choix du matériel roulant : deux options sont envisagées, celle d'un site propre routier, avec du matériel existant, mais à faible charge symbolique et celle d'un tramway léger, avec un matériel à créer (sur le modèle de véhicules à faibles charges à l'essieu de pays voisins comme l'Italie ou l'Allemagne) susceptible de lever l'obstacle financier d'un tramway classique. Pour franchir une nouvelle étape dans le développement du réseau, la voie semble donc étroite aux élus qui optent finalement pour le principe d'un mode hors nomenclature qui serait plus particulièrement adapté aux agglomérations de 200.000 à 300.000 habitants. En 1993, un appel d'offre est lancé pour la conception d'un nouveau matériel auquel deux constructeurs répondent, *Lohr* et le groupement *ANF-Industrie/Spie Batignolles* qui est choisi, en 1994, et produira le Transport sur Voie Réservé (TVR), matériel à propulsion électrique et thermique susceptible de s'affranchir de son rail de guidage.

Les études techniques pour l'implantation d'un site propre à Caen sont conduites, dès 1990, par la SOFRETU. Le projet porte sur une ligne Nord-Sud, longue d'environ 15 km, desservant une trentaine de stations. Le matériel y circule en site propre électrifié sur la totalité d'un parcours qui comprend un tronc commun et deux branches, à chacune de ses extrémités. Pour la desserte des périphéries, plusieurs options restent ouvertes. Quatre communes sont traversées par le site propre : Hérouville-Saint-Clair, Caen, Cormelles-le-Royal et Ifs. La restructuration d'ensemble du réseau prévue conduit à multiplier les points de correspondances avec les autobus et à réinvestir l'intégralité du kilométrage « économisé » sur ce mode de transport, afin de développer l'offre, notamment en direction des communes périphériques non directement desservies par le TVR, assurant ainsi une solidarité d'agglomération. De plus, une seconde ligne, Est-ouest est d'ores et déjà envisagée. Le premier axe, quant à lui, touche de nombreux grands générateurs de trafics : au nord, le centre d'Hérouville, le quartier d'habitations Pierre Heuzé, l'hôpital et un campus universitaire ; au sud, deux quartiers de grands ensembles, un campus et les nouveaux quartiers d'Ifs ; sur le tronçon central, le centre-ville de Caen, la gare SNCF et l'université sont desservis.

Le dossier remis par la SOFRETU en 1991 est unanimement adopté par le Conseil Syndical et son portage politique est alors totalement assumé par le Président du Syndicat Mixte, François

<sup>22</sup> Cf. Assemblée Nationale, Journée du club des villes à TCSP, 26 juin 1989



Solignac-Lecomte, soutenu par le Maire de Caen. Le projet, qui dispose par ailleurs de l'appui des services de la DDE, paraît techniquement adapté pour remédier aux principales faiblesses alors diagnostiquées sur le réseau de transports collectifs caennais : réduction de la vitesse commerciale des autobus, insuffisance des fréquences, faiblesse de la clientèle non captive et manque de dessertes inter-quartiers. Il ne semblait pas y avoir d'obstacles au bon déroulement et à l'aboutissement du projet dans des délais rapides. Suite à une rencontre-débat organisée en janvier 1995, à Caen, lors de la présentation de la maquette du TVR, grandeur nature, Pierre Zembri pouvait d'ailleurs écrire : « *rendez-vous est donc pris pour le quatrième trimestre 1998, époque probable de la mise en service du TVR caennais et de restructuration du réseau d'autobus* »<sup>23</sup>. Avec ses « intonations de tramways », l'enjeu du TVR est aussi fortement symbolique : permettre à Caen de devenir la plus petite agglomération française dotée de ce mode transport.

Cependant, les interrogations puis la contestation du projet vont progressivement occuper le devant de la scène locale jusqu'à remettre en cause le système de décision. Certains du bien fondé de leur démarche, élus et techniciens ont d'abord confiné le montage du dossier TVR à une sphère technico-politique ne permettant pas son appropriation par la population locale. La préparation des élections municipales de 1995 a montré les limites de ce raisonnement, alors que les critiques émanant des riverains, des associations, des commerçants, se sont faites de moins en moins discrètes et qu'elles ont été relayées politiquement, notamment par une extrême droite dénonçant les pratiques de la collectivité caennaise plus que le contenu. L'absence de transparence, les incertitudes sur le coût de l'opération, l'image d'un projet peut-être trop strictement centré sur la gestion des flux de circulation, ont nourri les opinions négatives à son encontre. N'ayant pas pris la mesure de cette opposition, le Président du Syndicat mixte, F. Solignac-Lecomte, persuade le Maire de Caen réélu (J.M. Girault) d'engager un referendum local pour mettre fin aux polémiques. Le succès escompté n'est pas au rendez-vous et, dans les résultats donnés en juillet 1996, le « non » au TVR l'emporte. Cependant, comme 12% seulement des électeurs inscrits ont participé à la consultation, les élus minimisent cet échec et passent outre la sanction. Il faut noter ici que c'est la dimension municipale qui a structuré l'organisation du referendum et non une logique intercommunale. Or, celui-ci aurait pu se tenir à une autre échelle affichant des solidarités d'agglomération : celle des communes traversées par le nouveau mode de transport, ou encore, celle de l'ensemble du Périmètre des transports urbains touché par la restructuration du réseau et son financement, même si Caen est le principal contributeur. Affaibli, mais non remis en question, le projet de TVR est poursuivi. Pourtant, le 20 avril 1998, la crise rebondit avec les résultats de l'Enquête publique qui s'avèrent défavorable. Cette fois, l'échec politique est assumé et le Président de *Viacités*, porteur du projet, démissionne. Trop tôt peut-être, car peu après, le Porté à connaissance de l'Etat fait l'éloge du TVR de Caen et, en août 1999, la réalisation de la première ligne est reconnue d'utilité publique.

C'est en regard de cette crise dans le modèle de l'action publique locale qu'il faut comprendre l'élaboration du Plan de déplacements urbains qui a suivi la Loi sur l'air (1996). Il a été lancé à Caen, dès juin 1997, mais n'a véritablement pris sens qu'après les résultats de l'enquête publique sur le TVR<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Pierre Zembri, 1994, Caen lance son TVR ». *Transports Urbains*, n°85, p. 5-6.

<sup>24</sup> Sur le PDU de Caen, nous nous référons aux travaux conduits par les chercheurs engagés dans le projet OP4 dirigé par J.M. Offner qui ont réalisé une monographie intitulée « *Caen, le PDU de Viacités, du TVR technologique au tramway environnemental. L'apprentissage de la concertation* »

(ii) *Le PDU : relance du TVR et démarche d'agglomération*

Le PDU devient l'instrument d'une nouvelle présentation du projet TVR, porté par d'autres protagonistes. Au sein de l'autorité organisatrice des transports, deux élus de Caen aux ambitions politiques connues pour les élections municipales de 2001 se partagent désormais les premiers rôles. Il s'agit de Th. Marc (RPR, Adjoint chargé de l'urbanisme à la mairie de Caen et ancien Vice-président chargé du PDU) qui endosse la Présidence de *Viacités* et de L. Duncombe (UDF) qui devient Vice-président en charge du PDU. Les deux hommes vont utiliser cette procédure pour lui donner une autre dimension axée sur deux priorités : d'une part, relancer la dynamique autour du TVR en le « détechnicisant » afin d'en discuter les incidences avec la population ; d'autre part, faire du PDU un document partagé qui ne heurte pas les orientations du Schéma Directeur, support d'autres procédures de planification territoriale. Pour cela, des moyens importants sont mis à contribution en termes d'études ou d'exploitation d'études antérieures, de recrutement d'une chargée de mission pour le PDU et de communication.

Le Schéma Directeur (1994), réalisé à une échelle plus vaste, est un référent incontournable du PDU. Pourtant, il est favorable à la réalisation de grandes infrastructures routières (boulevard industriel de la plaine sud-est ; voirie de liaisons inter-quartiers nord) pour accompagner la croissance de la circulation automobile, entérine de fait la logique de l'étalement urbain et tient peu compte des transports collectifs. Ce paradoxe conduit, pour ne pas évacuer le Schéma Directeur, à justifier dans le PDU ses projets routiers (ainsi que ceux du Dossier de Voiries d'Agglomération) comme des moyens d'assurer le trafic de transit et de préserver ainsi le cadre de vie, tandis que les actions dans le domaine de l'urbanisme sont peu présentes dans le PDU. Ce choix d'un document intégrateur et de consensus traduit une démarche ouverte sur de nombreux partenaires pouvant ainsi s'accorder sur la thématique du TVR au prix d'accommodements quant au respect de leurs priorités.

Beaucoup plus aisée est l'assimilation des recommandations de la DDE. Celle-ci est impliquée dès l'origine dans le projet de TVR qu'elle appuie fortement. Son Porté à connaissance y est très favorable et sur la démarche PDU, ses souhaits qui visent, d'une part, l'élargissement du périmètre d'études à l'échelle du Schéma directeur et, d'autre part, une large participation de la population, sont pris en compte dans la conduite du projet. En retour, le PDU semble influencer l'action de l'Etat qui reprend dans ses pratiques la dimension intermodale, très présente dans le document : « *Nous, DDE, à la base on n'a pas une sensibilité intermodale, mais avec le PDU on a changé et dans ce sens, on a mis en place une étude sur l'exploitation des routes avec une orientation intermodale et, dernièrement, le triplement des voies sur le périphérique a été abandonné* »<sup>25</sup>

L'action régionale est également prise en compte à travers l'intégration et la déclinaison locale des objectifs du Schéma Régional des Transports dans l'agglomération caennaise. Le développement des liaisons ferrées, la création de nouvelles haltes (Carpiquet, Mondeville et Zenith), l'organisation de l'intermodalité avec le train (parcs-relais et articulation transports publics urbains), sont autant d'interventions revendiquées dans le PDU. Elles traduisent la participation régionale et constituent une réponse à la demande d'élargissement du périmètre de réflexion, au delà des 19 communes qui composent l'autorité organisatrice.

<sup>25</sup> Entretien réalisé et cité dans le cadre de la recherche OP4 auprès de Mylène Huyn van Dat (Chargée d'études à la DDE du Calvados, 14/02/01).

La réalisation du PDU, structurée autour de 6 thèmes<sup>26</sup>, s'est attachée à donner une cohérence d'ensemble à partir du prisme des déplacements à des documents produits dans une autre logique ou/et à une autre échelle. Outre les études TVR, le Schéma Directeur et le Schéma Régional des Transports, il faut citer, parmi les documents assimilés par le PDU, le Programme local de l'habitat et le Schéma multimodal de l'hyper-centre (réalisé en 1997 par le Bureau d'études *Transitec*). Une telle approche rompt avec le cloisonnement traditionnel dans la manière d'aborder les transports à Caen, facilité pour les transports publics par la vocation unique de l'autorité organisatrice et par son étroite proximité avec l'exploitant du réseau. Celle-ci s'exprime jusque dans sa dénomination : *Viacités* qui contient de nom du groupe auquel est rattachée la compagnie de transport. L'élaboration du PDU a permis, non seulement de recréer du consensus autour du projet de site propre, mais aussi d'incarner une démarche d'agglomération soulignée par de nombreux protagonistes, à l'image de ce représentant de la CCI « *Avec le PDU, on commence à avoir les premiers éléments, ou du moins les premiers outils, d'un projet d'agglomération [...] Alors qu'une structure comme celle de la communauté d'agglomération aurait été impensable à Caen, le PDU a apporté une première vision commune qui laisse espérer* »<sup>27</sup> Cette réflexion montre l'importance de la démarche PDU dans la constitution d'un « sentiment d'agglomération » et, d'une certaine manière, le rôle du transport dans l'émergence de la future communauté d'agglomération. Cependant, c'est *Viacités* qui semble incarner cette dimension et l'image de cohésion véhiculée par le réseau de transport y participe grandement. Dès lors, se pose la question des rapports entre une organisation intercommunale ancienne et monosectorielle qui a su dépasser son cloisonnement originel pour faire passer un projet et une autre organisation intercommunale qui a une vocation généraliste, mais qui doit créer son identité auprès des communes, de la population, voire des autres services techniques des villes.

Sur le versant de l'ouverture sur la population qui constituait l'autre ambition pour un partage du PDU, les moyens mobilisés ont été particulièrement abondants : campagnes d'affichages, distributions de documents d'informations dans les lieux publics ou adressés sur demande, mise sur Internet dès la phase de diagnostic, présentation des scénarii du PDU dans les établissements scolaires et dans chaque mairie du Périmètre des transports urbains, quatre réunions publiques, émissions de radios sur les antennes locales, large recours à la presse... autant de vecteurs qui ont permis au PDU de Caen d'être primé par le GART (2000) pour la qualité de la concertation engagée et distingué localement par le « guidon d'or » (1998) de l'Association *Les dérailleurs*. De plus, en donnant aux associations la possibilité de montrer physiquement les difficultés ressenties et vécues, par des visites de terrains, en compagnie des bureaux d'études chargés de l'assistance technique au PDU, la prise en compte de leurs préoccupations leur apparaissait tangible et un réel partenariat était construit au sein des comités techniques restreints auxquels elles participaient. Enfin, la pédagogie de la démarche par scénarii retenue a pu susciter l'intérêt et faciliter l'interaction avec la population. Trois propositions ont été ainsi soumises à l'avis du public. Leur portée était soulignée par la mise en perspective avec une évaluation tendancielle et repoussoir des déplacements à horizon 2005, sans mesures nouvelles, pas même l'introduction du TVR. Le *scénario A*, dit « *Sensibiliser chacun à une autre façon de vivre sa ville* », intégrait simplement des aménagements déjà programmés et se focalisait sur les transports publics. Le *scénario B*, dit « *Renforcer les offres alternatives à l'automobile en ville* », présentait une palette

---

<sup>26</sup> Les 6 thèmes retenus par le PDU de Caen, en conformité avec les orientations de la Loi sur l'air sont : 1) Environnement, cadre de vie, santé ; 2) Transports en commun ; 3) Modes doux et modes alternatifs ; 4) Personnes à mobilité réduite ; 5) Usage de la voirie et circulation ; 6) Stationnement et livraisons

<sup>27</sup> Entretien avec Monsieur Peugnet, CCI 14/02/01, réalisé dans le cadre de la recherche OP4.

d'interventions nouvelles au spectre plus large en direction de l'intermodalité, des modes doux et du stationnement. Enfin, le *scénario C*, dit « *Offrir à tous la liberté de se déplacer dans un espace de vie agréable* », se voulait plus volontariste en particulier par ses aménagements pour les deux roues et par le projet d'une seconde ligne de TVR. Dans tous les cas, l'impact des mesures proposées a donné lieu à des estimations de parts modales. Le choix du public s'est porté sur la troisième proposition ; ce qui a légitimé, au nom d'un principe de réalisme, l'adoption par les élus pour les 5 ans à venir, du *scénario B*, avec un calendrier de réalisation du *scénario C* dans un horizon temporel plus éloigné (10 ans et plus).

Le soin apporté à la communication et à la participation, à l'échelle de l'agglomération, semble avoir opéré ici comme antidote à l'échec d'une politique des transports trop longtemps accaparée et confinée à la seule appréciation du milieu technico-politique local. Il apparaît aussi comme le projecteur de *Viacités* en tant qu'acteur collectif, porteur d'une thématique environnementale et d'un projet à l'échelle d'une agglomération de 19 communes.

Le PDU de Caen s'illustre à plus d'un titre comme un document d'opportunité dont l'élaboration peut sembler exemplaire : d'abord, il contribue à ressouder une collectivité divisée par le projet TVR en donnant à celui-ci un souffle nouveau sous la couverture du Développement durable, ensuite, il agrège un ensemble de procédures aux visées parfois contradictoires dans une production *a priori* consensuelle, enfin, il met en scène une nouvelle génération d'élus aux ambitions affirmées pour les élections municipales de 2001 qui ont réussi leur pari de l'appropriation de la démarche du PDU. Il convient de s'intéresser alors à cette nouvelle donne face aux triples tensions du jeu institutionnel (nouvelles institutions), politique (nouveaux élus) et pratique (mise en œuvre du PDU).

#### 2.4. Depuis 2001, mutations intercommunales et nouveau paysage pour les transports publics

La création de la communauté d'agglomération, le jeu politique local et la mise en œuvre du PDU avec la réalisation du TVR constituent des moteurs d'une nouvelle donne et de nouvelles régulations des relations entre transports publics et intercommunalité.

##### (i) Tensions institutionnelles

Dans la perspective de la loi Chevènement, le district de Caen cède en 2001 la place à une Communauté d'agglomération. Celle-ci est dotée de compétences étendues qui recouvrent en 2004 : l'habitat (PLH, accueil des gens du voyage) et le logements (attributs obligatoires des anciens districts), la politique de la ville, le développement économique (26 zones d'activités d'intérêt communautaire sur 800 ha, une agence de développement : *Synergia*, une pépinière d'entreprises entre l'Orne et le littoral), les équipements à vocation culturelle et sportive, les réseaux techniques urbains (télécommunication, collecte des déchets ménagers, assainissement, voirie et transports publics).

Cependant, ces compétences aujourd'hui regroupées paraissent plus juxtaposées qu'intégrées dans la nouvelle structure intercommunale. Si l'orientation géographique et la dénomination de la Communauté d'agglomération : *Caen-la-mer*, ne font pas douter de la volonté d'ancrer l'intercommunalité sur le littoral, le projet collectif semble encore à construire et à partager, de l'aveu même de son Président<sup>28</sup>.

Or, le jeu institutionnel complique l'émergence d'un tel projet. Il peut être caractérisé par deux éléments en partie liés qui s'ajoutent à la dynamique extensive : d'une part, le poids des

<sup>28</sup> Cf. p. 15.

logiques communales et, d'autre part, la profusion de syndicats intercommunaux dont le champs empiète partiellement sur les prérogatives d'une Communauté d'agglomération qui a besoin de marquer son territoire pour exister et d'afficher sa lisibilité.

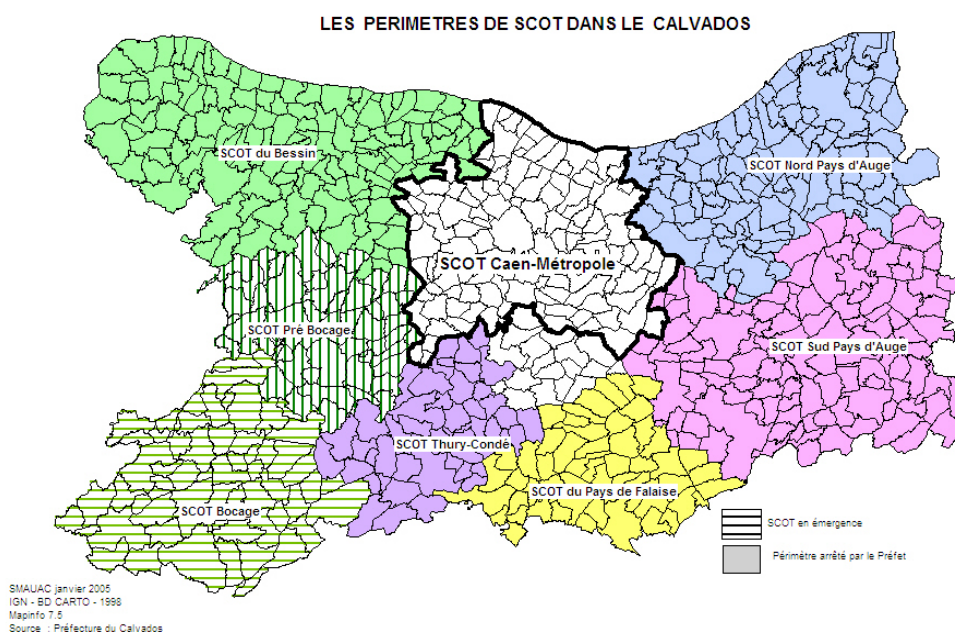
La Communauté d'Agglomération de Caen-La-Mer  
et le nouveau périmètre des transports urbains Caennais (depuis 2004)



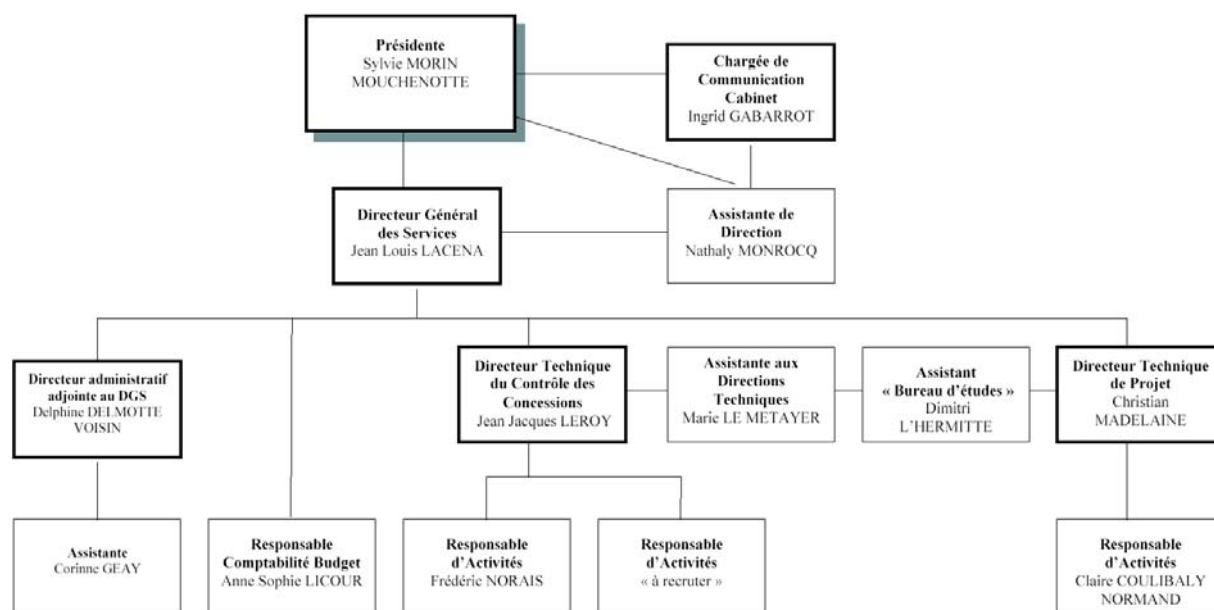
Les résistances communales peuvent être symbolisées par le refus de la principale collectivité de la côte, Ouistreham (8759 hab), d'adhérer à la Communauté d'agglomération de Caen-la-mer. Cette commune constitue pourtant l'un des dispositifs-clés de cohérence territoriale en regard des objectifs affichés au niveau intercommunal, en relation avec la liaison transmanche vers Portsmouth et, plus largement, avec le caractère maritime des activités de cette collectivité, principal débouché de Caen sur sa façade littorale. La volonté municipale de préserver la maîtrise de son développement économique, mais surtout ses recettes (port,

casino ...) face à la Taxe professionnelle unique, associée à une différence politique, expliquent ce découpage du territoire, peu conforme à l'ambition intercommunale. Par ailleurs, d'autres signes des réticences municipales sont perceptibles quant à l'élargissement de Caen-la-mer à de nouveaux entrants : ce fut le cas à propos de l'adhésion tardive de Sannerville (1<sup>er</sup> janvier 2004), pour laquelle cinq communes avaient émis un vote négatif. Un argument mobilisé par les opposants touchait à l'organisation des transports publics. L'un des Vice-présidents de Viacités, élu de Bretteville/Odon rappelant que le périmètre du Syndicat mixte avait servi de moteur à la géographie de l'ancien district et que la logique de la Communauté d'agglomération, porteuse d'une extension spatiale, posait pour les transports publics de grandes difficultés d'adaptation, tant techniques que financières (dessertes de communes éloignées de Caen, traversée de collectivités non adhérentes). Il recommandait une pause par rapport à l'intégration de nouvelles communes afin de permettre à la réflexion engagée sur la définition d'un schéma de transport, d'aboutir.

La fragmentation communale n'est pas la seule difficulté institutionnelle à surmonter pour affirmer l'identité de Caen-la-mer qui doit aussi compter avec la « concurrence » de plusieurs Syndicats intercommunaux auxquels elle participe, mais qui disposent d'une autonomie dans leurs objectifs, comme dans leur fonctionnement. A côté du syndicat chargé du traitement des déchets urbains, il faut bien sûr mentionner *Viacités* pour les transports publics et la création de *Caen-métropole*, en 2004, Syndicat mixte mis en place pour élaborer, approuver, mettre en œuvre, assurer le suivi et l'évaluation du Schéma de cohérence territoriale (SCOT) ainsi que pour émettre un avis sur l'ensemble des documents de planification (dont le PDU) qui concernent tout ou partie de son territoire. Ce dernier regroupe 124 communes représentées par la Communauté d'agglomération de Caen-la-mer, 8 communautés de communes et 7 communes isolées. La présidence de ce Syndicat mixte a été confiée au Maire de Caen, B. Lebrethon. L'étendue du territoire du SCOT est particulièrement vaste et dépasse largement les 50 communes concernées par le Schéma directeur approuvé en 1994 ; en revanche, elle se rapproche du territoire retenu pour le Livre Blanc réalisé à la fin de années 1960.



Quant à *Viacités*, le PDU lui a permis de mettre en scène sa fonction de producteur et d'animateur d'un projet basé sur les déplacements au delà de la stricte dimension transport public, à l'échelle des 19 communes de l'ancien Périmètre des transports urbains. Pour assumer ce rôle, le Syndicat mixte dispose de services assez étoffés qui tranchent avec le faible développement des moyens humains de nombreuses collectivités françaises en matière de transport public.



Quant à l'organisation politique du Syndicat mixte, elle est structurée en quatre commissions : suivi de l'exploitation du réseau, PDU, politique tarifaire et administration générale. Le Comité syndical comprend 60 élus, dont 6 représentent le département du Calvados associé à la Communauté d'agglomération. Du bureau de 21 membres sont issus 6 vice-présidents et la Présidente, S. Morin-Mouchenotte. Les financements en provenance du versement-transport et du Conseil Général (1/4 de la participation des collectivités) assurent au Syndicat mixte une marge de manœuvre vis-à-vis de la Communauté d'agglomération qui s'ajoute aux ressources techniques procurées par ses propres services. Parmi les principaux dossiers traités, la mise en service du TVR à partir de novembre 2002 et la gestion de ses premiers aléas, ont constitué un travail important, de même que la réflexion sur l'élargissement du PTU consécutif à la création de Caen-la-mer. Il n'y a pas eu simultanément entre ces deux événements, l'extension du périmètre n'ayant lieu qu'en septembre 2004, soit près de 2 ans après la naissance de la Communauté d'agglomération. Tout se passe donc comme si la logique spatiale antérieurement à l'œuvre se trouvait inversée : le Syndicat mixte qui avait servi de guide à la structuration géographique du district dans les années 1990 a, cette fois, subi la mise en place d'une nouvelle intercommunalité à laquelle il doit s'adapter sans y être préparé. De ce point de vue, le PDU qui n'avait pas pris en compte la donnée extensive, a laissé l'autorité organisatrice démunie. Les choix finalement réalisés par cette dernière pour répondre au nouveau périmètre ont principalement porté sur l'intensification de l'articulation des réseaux urbains (*twisto*) et interurbains (*bus verts*), c'est-à-dire sur le prolongement d'actions antérieurement éprouvées. Les lignes départementales ont conservé leur statut initial, l'accès

aux abonnés du réseau urbain a été renforcé (nouveaux points d'arrêts et services supplémentaires en heures creuses). Seule la ligne départementale reliant Caen à Lion-la-mer a été transformée en ligne urbaine. On remarquera que cet axe traverse en partie la commune de Ouistreham sans s'y arrêter, ce qui peut être perçu comme un élément d'incitation (voire de pression) en direction de cette collectivité pour qu'elle revoit une position consistant à demeurer à l'écart de Caen-la-mer.

## (ii) Tensions politiques

La dimension politique pose la question des ressources offertes par des responsabilités intercommunales sectorielles en matière de transports publics et de déplacements dans le cadre de la structuration d'un leadership local. Ces compétences constituent-elles un réel appui pour un tremplin politique ? De plus, on peut se demander comment se structurent localement les comportements politiques face au développement des nouvelles organisations intercommunales ? De ce point de vue, plusieurs observateurs ont relevé, de façon générale, deux règles qui guident l'intervention intercommunale : d'une part, la recherche permanente du consensus et, d'autre part, le respect de l'autorité politique du maire<sup>29</sup> ; ces règles s'appliquent-elles aussi dans le cas de Caen ?

Les deux élus qui ont succédé, en 1998, à F. Solignac-Lecomte pour présider *Viacités* et conduire la démarche de PDU avaient tous deux des ambitions aux municipales de 2001. Ont-ils alors acquis un capital politique suffisant, à partir de leur action, pour en tirer parti lors de ces élections ? En fait, à Th. Marc qui souhaitait mener la liste RPR de Caen aux élections municipales, le parti a préféré la candidature de B. Le Brethon (alors Maire-adjoint à Caen chargée des affaires sociales, de la vie associative et des quartiers, ainsi que Vice-présidente du Conseil régional de Basse-Normandie). Celui-ci n'a donc pas tiré un avantage politique suffisant de sa position dans une structure intercommunale qui a pourtant beaucoup communiqué sur une action planificatrice productrice de consensus autour du projet TVR et pacificatrice des tensions locales. Le retrait de Th. Marc a incité L. Duncombe à envisager de présenter une liste UDF aux municipales de 2001. Le projet n'a cependant pas été mené à son terme et des négociations ont finalement abouti à une entente sur une liste commune avec un partage des responsabilités qui a été respecté après la victoire de la liste de droite : à B. Le Brethon revient alors la mairie de Caen ; à L. Duncombe la présidence de la future Communauté d'agglomération. L'expérience intercommunale de ce dernier dans le champ des transports semble avoir pesé en faveur de cette répartition des rôles. Cependant, dans la pratique le partage s'avère inégal et les tensions sont perceptibles entre ces associés/rivaux alors que le nouveau maire de Caen occupe aussi des positions clés dans la maîtrise de l'intercommunalité.

D'une part, comme nous l'avons déjà évoqué, elle préside le Syndicat mixte chargé de l'élaboration du SCOT et détient ainsi en matière de planification urbaine un pouvoir essentiel. De plus, ce syndicat fait la part belle aux communes puisqu'au niveau des quatre Vice-Présidents qui le compose, deux sont nommés en qualité de représentants municipaux, au titre, l'un de la commune-centre (M. Vincent, Maire adjoint) ; l'autre des communes non-membres d'un EPCI (A. Ledran, Maire de Ouistreham). D'autre part, B. Le Brethon a mis en place une conférence des maires de l'agglomération, dont elle assure la direction. Ce type d'organisation ne distingue pas Caen d'autres collectivités comme Nantes ou Rennes (sous l'appellation bureau des maires) qui ont aussi adopté cette formule. Elle présente la caractéristique d'affirmer la prééminence mayorale et, dans ce cadre, de favoriser

<sup>29</sup> Voir notamment : R. Dormois, « Intercommunalité et planification urbaine », in *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes, PUR, 2004, pp. 145-158.



l'information mutuelle sur les projets intercommunaux, tout en constituant un lieu privilégié de négociations bi ou multilatérales entre maires d'une même agglomération<sup>30</sup>. Ce qui, en revanche, est spécifique à Caen est que ce soit le Maire de la commune-centre qui crée et anime une telle organisation et non le président de la Communauté d'agglomération. Ces éléments mettent en évidence des comportements politiques qui réduisent la marge de manœuvre de L. Duncombe pour développer un projet d'ensemble, en raison du leadership incarné par le maire de la ville-centre, tant en regard du respect de la légitimité municipale dans les rapports intercommunaux qu'en regard des efforts déployés par B. Le Brethon pour réguler directement les relations intercommunales.

Dans le champ des transports, *Viacités* a été doté d'une nouvelle présidente après les élections de 2001. Il s'agit de S. Morin-Mouchenotte, avocate de profession, conseillère municipale de Caen et désignée membre du bureau de Caen-la-mer. Cette nouvelle élue a inauguré la première ligne de TVR mise en service fin 2002, mais elle a aussi endossée la tâche difficile de mettre en œuvre le PDU. Très sensible aux problèmes de gestion des transports publics, elle s'est investie au niveau national et préside au GART la Commission « Financement-tarification ».

Au niveau politique, l'agglomération caennaise est marquée par un large renouvellement de ses élites politiques depuis les élections de 2001. Dans le cadre d'un phénomène générationnel, il touche la ville-centre, mais pour d'autres raisons, il concerne aussi la principale commune périphérique, Hérouville-Saint-Clair. On peut penser que cette situation exacerbe l'attention portée par les politiques à la démonstration de l'action municipale, en particulier dans le champ opérationnel et tend, corrélativement, à situer en arrière plan la visibilité intercommunale des projets, ce qui vient encore compliquer la lisibilité de ce niveau d'intervention pour la population, d'autant plus qu'il apparaît protéiforme avec la multiplication de ces organisations.

### *(iii) Tensions pratiques*

La reconfiguration de l'intercommunalité caennaise dans ses structures comme dans son système de relations a aussi des conséquences pratiques. La mise en œuvre du PDU en constitue un révélateur. Elle se heurte, pour certaines actions, au partage des responsabilités dans la réalisation d'un même objet et, pour d'autres, à l'absence de compétence de l'autorité organisatrice des transports pour exécuter des projets inscrits au PDU. Sans détailler ce propos, nous l'illustrerons par deux exemples : les parcs-relais et les aménagements pour les deux roues.

Mis en place à proximité de grandes voiries, à quelques stations des extrémités de deux branches de la ligne du TVR, les parcs-relais constituent des équipements dont la réalisation se situe à la conjonction des compétences des deux intercommunalités formées par la Communauté d'agglomération et le Syndicat mixte. En termes d'image, de financement et de fonctionnement, se pose alors la question de leur prise en charge. Le Directeur des services de Caen-la-mer relevait cette difficulté : « *qui doit payer les aménagements ?, qui doit entretenir les espaces ? qui doit gérer le personnel ?* »<sup>31</sup>. Les arrangements et les partages effectués entre les organisations peuvent contribuer à brouiller la lisibilité d'une intervention intercommunale. En terme d'image, c'est bien *Viacités* qui profite du crédit de cet équipement et prive ainsi la Communauté d'agglomération d'un élément d'identification, au financement duquel elle participe.

---

<sup>30</sup> Cf. R. Dormois, 2004, article cité.

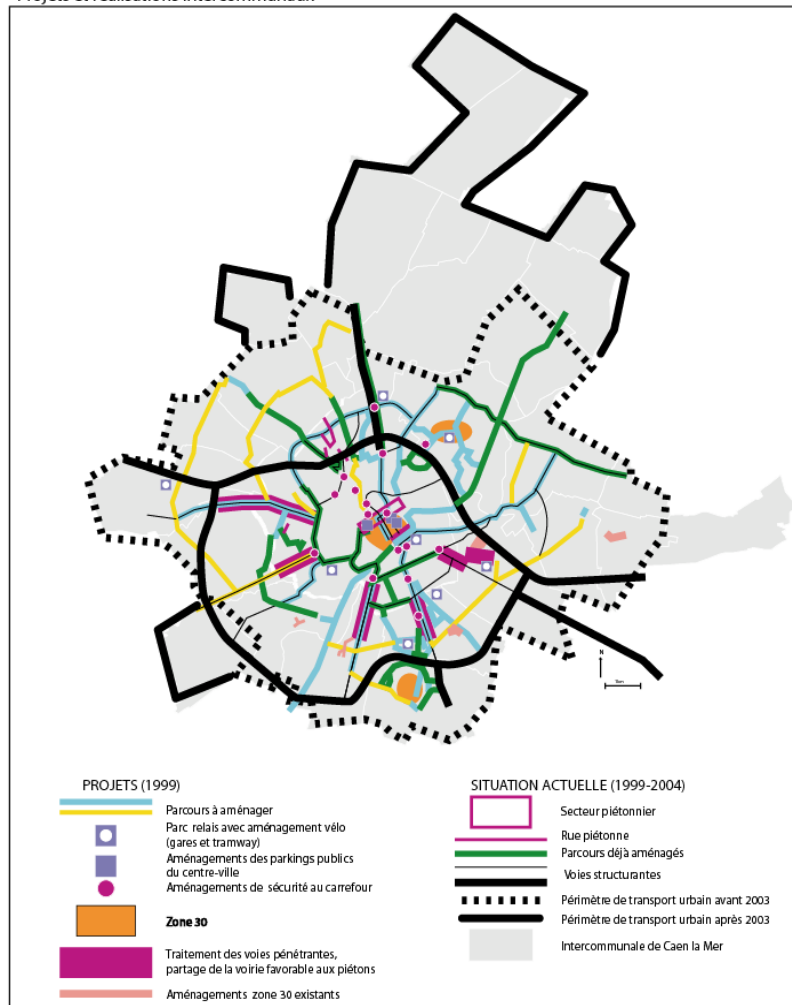
<sup>31</sup> Entretien avec Mr Klepkens, directeur de la Communauté d'Agglomération de Caen la Mer.

Le second point, qui touche aux limites de compétences, peut être symbolisé par le thème des aménagements en faveur des deux roues. Le PDU a inscrit dans les mesures à promouvoir, un réseau d'agglomération d'aménagements cyclables, portant sur 105 km de voies. L'active association « des Déraillleurs' » qui avait salué le document PDU, s'avère plus critique dans la phase de mise en œuvre, décernant successivement son « Vieux clou rouillé » à *Viacités* (en 2003), puis à Caen-la-mer (en 2005). Elle témoigne ainsi des difficultés à localiser le « bon » interlocuteur face à ses préoccupations. *Viacités* s'est exprimé en rappelant la prise en compte du vélo pour ce qui concerne les travaux liés au TVR, mais aussi les limites de son pouvoir sur la voirie, tout en insistant sur la globalité d'interventions comme les zones 30, par ailleurs

développées par les communes. Caen-la-mer, mise en cause pour ses objectifs en matière de construction de voies rapides, a argué qu'elle n'était pas compétente dans le domaine cyclable, ce qui nuisait à l'effectivité d'une politique globale des déplacements et à la répartition financière des coûts ; renvoyant, là encore, la responsabilité des discontinuités de réseaux constatées au niveau des communes. Parallèlement, le Député-Maire de Caen a choisi de se saisir du dossier deux roues pour le porter au niveau national. Chargée d'une mission parlementaire, elle vient de remettre au Premier ministre un rapport intitulé « *Propositions pour encourager le développement de la bicyclette en France* » pour lequel elle a, entre autre, consulté des responsables locaux caennais. Elle y prône la mise en place d'une stratégie nationale avec la création d'une mission interministérielle et le retour de financements d'Etat antérieurement disponibles en lien avec les PDU, mais elle n'aborde pas la question des responsabilités intercommunales en milieu urbanisé, dans ce domaine.

Ces problèmes de chevauchement des compétences, de partage des responsabilités dans la gestion des déplacements et dans la mise en œuvre des politiques s'y rapportant, ne sont certes pas l'apanage de l'agglomération caennaise. Ils prennent cependant ici un relief particulier avec l'éclatement institutionnel et les interrogations posées par l'émergence d'une nouvelle instance intercommunale (Caen-la-mer), en quête de marquage et d'identité

1999-2004  
Réseaux de mobilités piétonnes et cyclistes  
Projets et réalisations intercommunaux



Source: Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération caennaise, Groupement ISIS-BETURE Conseil- octobre 1999  
Conseil général du Calvados mairie de Caen (<http://ville-caen.fr>)

Conception : Jacqueline Domont, Franck Bodin, Juin 2004

territoriale, qui se heurte à l'antériorité d'autres organisations et au poids du pouvoir municipal. La faiblesse actuelle de Caen-la-mer tient certainement dans ses difficultés à articuler périmètre, projet et pouvoir. Parallèlement, *Viacités*, le Syndicat mixte des transports, permet certes de répondre à l'enjeu d'une meilleure desserte territoriale par les transports collectifs, en favorisant le décloisonnement de réseaux traditionnellement distincts, et en poursuivant le programme TVR (2<sup>ème</sup> ligne), mais il se heurte facilement, par son caractère sectoriel, aux traitements de dimensions transversales, et notamment aux interfaces avec l'urbanisme. Par ailleurs, l'agglomération caennaise illustre parfaitement une dynamique où l'intercommunalité, autrefois guidée dans sa dynamique spatiale par le transport public, se trouve désormais menée par d'autres enjeux et en particulier, par celui du développement économique. L'importance de l'étalement urbain et une périurbanisation massive soutenus par un programme routier consommateur de voiries nouvelles s'ajoutent alors à cette nouvelle architecture qui rend difficile l'adaptation des réseaux dans le cadre d'une politique de gestion des déplacements conforme à l'idée de développement durable.

## Chapitre 7

### L'agglomération de Saint-Brieuc

*Philippe Menerault*

#### Introduction

Dans l'armature urbaine française, la place des agglomérations comptant autour de 100 000 habitants est importante. Saint-Brieuc fait partie de celles-ci et, comme d'autres, s'est trouvée confrontée, au cours des 20 dernières années aux mutations globales qui ont affectées les cadres de l'économie, l'architecture des institutions locales, les changements politiques et la géographie qui composent son territoire. Intégrant des données structurelles comme le déclin industriel et le développement d'une économie tertiaire, l'évolution des cadres de la construction intercommunale dictée par la législation nationale, mais aussi le vieillissement de la population et l'étalement urbain, l'organisme briochin a dû s'adapter à ces transformations. Quelles réponses a-t-il alors trouvées ? Face aux enjeux de la revitalisation d'un centre-ville manquant d'attractivité, d'un développement économique cherchant à valoriser un pôle agro-alimentaire ouvert sur son littoral, de la promotion du tourisme, de la solidarité entre des espaces aux évolutions contradictoires, quelles sont les systèmes d'actions qui ont été mis en œuvre, activés, et à quelles échelles géographiques ? L'élargissement des niveaux de réflexion sur le développement économique et l'aménagement du territoire pose inévitablement la question de la gestion des déplacements et de la place du transport public dans ces dynamiques. Le cas de Saint-Brieuc est alors, peut-être exemplaire, mais surtout riche d'enseignements, tant sur le plan de l'évolution institutionnelle qui touche cette compétence, initialement motrice pour la construction intercommunale, que sur celui de l'innovation « techno-organisationnelle » qui affecte l'orientation du réseau, ses résultats, son devenir et ses possibilités d'extensions.

Dans un contexte de transformation rapide du paysage intercommunal et des périmètres de planification et de gestion des territoires à l'échelle locale, la question posée est alors celle des influences réciproques des nouvelles configurations institutionnelles et des conditions d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de développement des transports publics ? Quatre chapitres permettront d'aborder cette thématique dans le cadre monographique ; ils seront respectivement centrés sur : 1) l'histoire de la construction intercommunale, en relation avec la place de la compétence transport ; 2) la dynamique des déplacements dans l'agglomération de Saint-Brieuc ; 3) le réseau de transports publics et ses performances, face à l'identité du territoire ; 4) l'étude des projets de transports publics et les transversalités qu'ils peuvent - ou non - susciter.

#### 1. L'évolution de la construction intercommunale dans l'agglomération de Saint-Brieuc

##### 1.1. Des débuts difficiles de l'intercommunalité

En 1965, une première expérience de gestion intercommunale d'une **Zone d'Activités** réunit les trois communes de Saint-Brieuc, Ploufragan et Trégueux. Il s'agit de fournir un terrain aménagé pour l'entreprise Chaffoteaux et Maury qui souhaite s'agrandir et quitter sa localisation originelle briochine. La gestion du site par **un SIVU** est pourtant analysée comme non équitable pour la commune-centre qui perd alors la patente et participe aux charges

d'aménagement tandis que Ploufragan encaisse la majeure partie des recettes. Le **SIVU des Châtelets** témoigne cependant de la volonté d'aborder l'intercommunalité à Saint-Brieuc, à partir de sa **dimension économique**.

En 1971, un projet de **fusion de communes** concernant Saint-Brieuc, Trégueux et Ploufragan, qui fait suite à la Loi Marcelin, **avorte** et laisse des traces durables. Il se solde par une vive réticence des communes à développer toute forme d'intercommunalité.

En 1983, c'est autour de la **compétence transport public** que vont se renouer les fils d'une coopération entre les trois communes déjà desservies par le réseau (Ploufragan, dès 1969, et Trégueux, en 1975), aiguillonnée par la possibilité d'instaurer le **Versement-Transport** sur le nouveau PTU. Le **Syndicat des Transports Urbains Briochins** (STUB), succédant à un syndicat intercommunal d'études pour les transports (SIETUB) est ainsi créé.

Au début des années 1980, des compétences liées à l'économie et aux transports en commun qui associent trois communes de l'agglomération constituent donc les deux ferments séparés, à partir desquels il devient possible, pour les acteurs locaux, d'envisager une dynamique intercommunale fortement souhaitée par Cl. Saunier, Maire de Saint-Brieuc, à cette époque.

### 1.2. Les deux appuis de la stratégie intercommunale briochine dans les années 1980

Les transports publics et la gestion de la Zone d'Activité des Châtelets demeurent des objets sectoriels, appréhendés comme des domaines « techniques » et identifiés par les élus des collectivités périphériques comme n'étant pas susceptibles de compromettre l'autonomie communale. Cependant, à partir de ces deux compétences va être élaborée une stratégie conduite par le Maire de Saint-Brieuc pour initier une démarche de travail plus transversale dans ses modalités d'interventions et géographiquement plus ouverte sur l'agglomération.

À partir du transport, l'approche des premiers **Plans de Déplacements Urbains**, issus de la LOTI (1982) va fournir à Saint-Brieuc un outil pour tenter de **décloisonner, de « dé-techniciser » et d'élargir l'intercommunalité**, à l'échelle de l'agglomération.

Le Bureau d'Études CODRA mène les études et réalise les documents de ce PDU sans toutefois répondre à la **sollicitation** inscrite **en filigrane** de la collectivité briochine, en termes de **médiation**, voire de « **facilitateur** » d'une intégration intercommunale. Sans doute, la faiblesse du travail de terrain en vue de favoriser le tissage de liens qui dépassent ceux, physiques, des réseaux de transports y est elle pour quelque chose ; mais elle est aussi à la mesure des moyens financiers consentis par la collectivité qui étaient peu compatibles avec la réalisation d'un tel enjeu.

L'effort réalisé sur l'objet transport public pour pousser les maires des communes voisines à entrer dans une logique d'agglomération ne sera pourtant pas sans résultats et, en 1986, le **STUB s'est élargi** aux deux communes voisines de Plédran et de Langueux.

Passer de la simple gestion collective d'une zone d'activité à une réflexion sur le développement constitue l'autre versant de l'action menée en faveur de l'intercommunalité à Saint-Brieuc. La réflexion, poussée par le Maire de Saint-Brieuc, part de l'idée que les collectivités peuvent mieux résister aux conséquences économiques, sociales et urbaines de la crise qui touche profondément et durablement le tissu industriel de l'agglomération (notamment la métallurgie : Joint français, Sambre et Meuse, Chaffoteau et Maury, Laminoirs de Bretagne) si elles réussissent à s'unir et à proposer ensemble une politique de développement économique local.

C'est dans ce contexte qu'en 1988 est mis en place un organe de concertation entre les élus de 12 communes de l'agglomération, dénommé **Association Charte Intercommunale de**

**l'Agglomération Briochine.** Celle-ci a pour mission de conduire une réflexion dans les domaines du développement et de l'aménagement. Pour cela, elle s'appuie sur un diagnostic dont la réalisation a été confiée au Bureau d'Etudes Stratème dirigé par Y. Morvan (Professeur d'Economie à l'Université de Rennes 1 et aujourd'hui Président du CESR). En termes d'organisation, ses recommandations sont principalement de deux ordres : d'une part, créer une réelle structure intercommunale ayant compétence en matière de développement économique et d'autre part, promouvoir la coopération entre collectivités et agents du monde économique. Au début des années 1990, l'un et l'autre de ces conseils ont trouvé une traduction opératoire.

### 1.3. Un pas de plus : le district du pays de Saint-Brieuc

Sur le rapprochement des milieux politiques et économiques, le Maire de Saint-Brieuc (Cl. Saunier), son 1<sup>er</sup> adjoint (Dollo) et le Maire de Plérin (Y. le Faucheur) négocient avec les représentants de l'Union Patronale (UPIA) pour aboutir à la **création de l'ADE (Agence de développement économique)**, en 1991. A cet organisme d'échanges, issu d'initiatives personnelles, adhèrent *es-qualité* des patrons (mais non pas en tant que représentants de mouvements ou d'entreprises) et des élus. Ces contacts étroits entre milieux politiques (socialistes) et économiques s'inspirent vraisemblablement de la tradition du CELIB (Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons), très actif en Bretagne dès l'après-guerre.

Parallèlement, quelques mois après la naissance de l'ADE, est créée, en 1991, une nouvelle organisation intercommunale : le « **district du Pays de Saint-Brieuc** » qui opte pour une fiscalité propre. Il réunit 10 communes et compte 4 compétences : deux obligatoires (secours/incendie et logement) et deux facultatives, **le développement économique et les transports collectifs**. Les personnels sont issus du STUB qui est dissout (3 personnes) et du SIVU des Châtelets (2 personnes) auxquels est adjoint 1 animateur économique ; la direction du district échoit alors à l'ex-directrice des transports du syndicat à vocation unique.

Entre le district et l'ADE, les liens sont notamment de nature financière puisque l'intercommunalité est le premier financeur de l'Agence et de nature institutionnelle puisque le premier Vice-Président de l'ADE est aussi un élu du district.

La question du **périmètre du district** est importante car il ne correspond pas exactement au territoire de la charte intercommunale de l'agglomération briochine qui le porte. En effet, n'y adhèrent pas deux communes politiquement dirigées par des équipes de droite (Plérin et Hillion), pourtant incluses dans la charte. Quant au **Périmètre des Transports Urbains**, il se trouve d'emblée élargi par la dynamique districale à 4 communes supplémentaires (Saint-Brieuc, Ploufragan, Trégueux, Plédran et Languieux avaient été rejointes par Yffiniac ; le district leur adjoint Pordic, La Méaugon, Trémuson et Saint-Julien). Dans cette configuration, la position de Plérin apparaît singulière : collectivité enclavée dans le dispositif intercommunal et donc traversée, mais non desservie, par les lignes de transports collectifs.

Dans la **dynamique extensive** de l'intercommunalité, les compétences motrices que constituent le **développement économique et les transports semblent successivement s'épauler pour permettre l'extension spatiale du dispositif**. Dans un premier temps, la compétence économique attire les 4 communes qui composent l'extension du PTU dans le cadre du district, mais dans un second temps, la **logique de réseau** conduit Plérin à adhérer, en 1996, à la nouvelle intercommunalité, ce qui va motiver parallèlement l'adhésion d'Hillion. Profitant de ce mouvement, les communes de Saint-Donan et Trémeloire, restées en dehors du territoire de la charte, demandent et obtiennent leur rattachement au district qui compte désormais 14 communes et regroupe plus de 100.000 habitants.

Après la phase d'extension spatiale, en 1996, puis en 1998, le renforcement de l'intercommunalité se réalise sur un **mode intensif**, par ajout de compétences nouvelles : grandes orientations en matière d'urbanisme, d'aménagement et d'environnement (entraînent la dissolution du SIEPAB) – traitement des ordures ménagères – tourisme – grands équipements sportifs et ludiques – infrastructures routières d'intérêt districel (Schéma routier d'agglomération) – Programme Local de l'Habitat.

**Compétences étendues** de l'organisme intercommunal, elles semblent cependant peu **intégrées** comme tendent à l'indiquer plusieurs sollicitations issues de la direction du développement économique vers le transport qui n'ont pas pu donner lieu à des retours, qu'elles concernent :

- la desserte de zones d'activités fonctionnant en horaires décalés (notamment la ZA des Châtelets) ;
- le tracé d'un projet de site propre (TEO) ;
- le rôle des transports publics face au Programme Local d'Insertion par l'Emploi (PLIE).

Il existe, par ailleurs, des zones de **tensions** entre **commune-centre et intercommunalité**. A propos de la gestion des déplacements, elles touchent notamment au difficile interface entre une logique de réseau et une logique zonale, sur le secteur du « Champ de Mars » qui oppose alors district et municipalité de Saint-Brieuc. D'un côté, les intérêts de la ville-centre se portent sur le réaménagement d'une aire, dans une temporalité longue ; de l'autre, le district privilégie le renforcement de la hiérarchisation du réseau de transports publics, dans un projet intercommunal de site propre et de réaménagement de la gare urbaine.

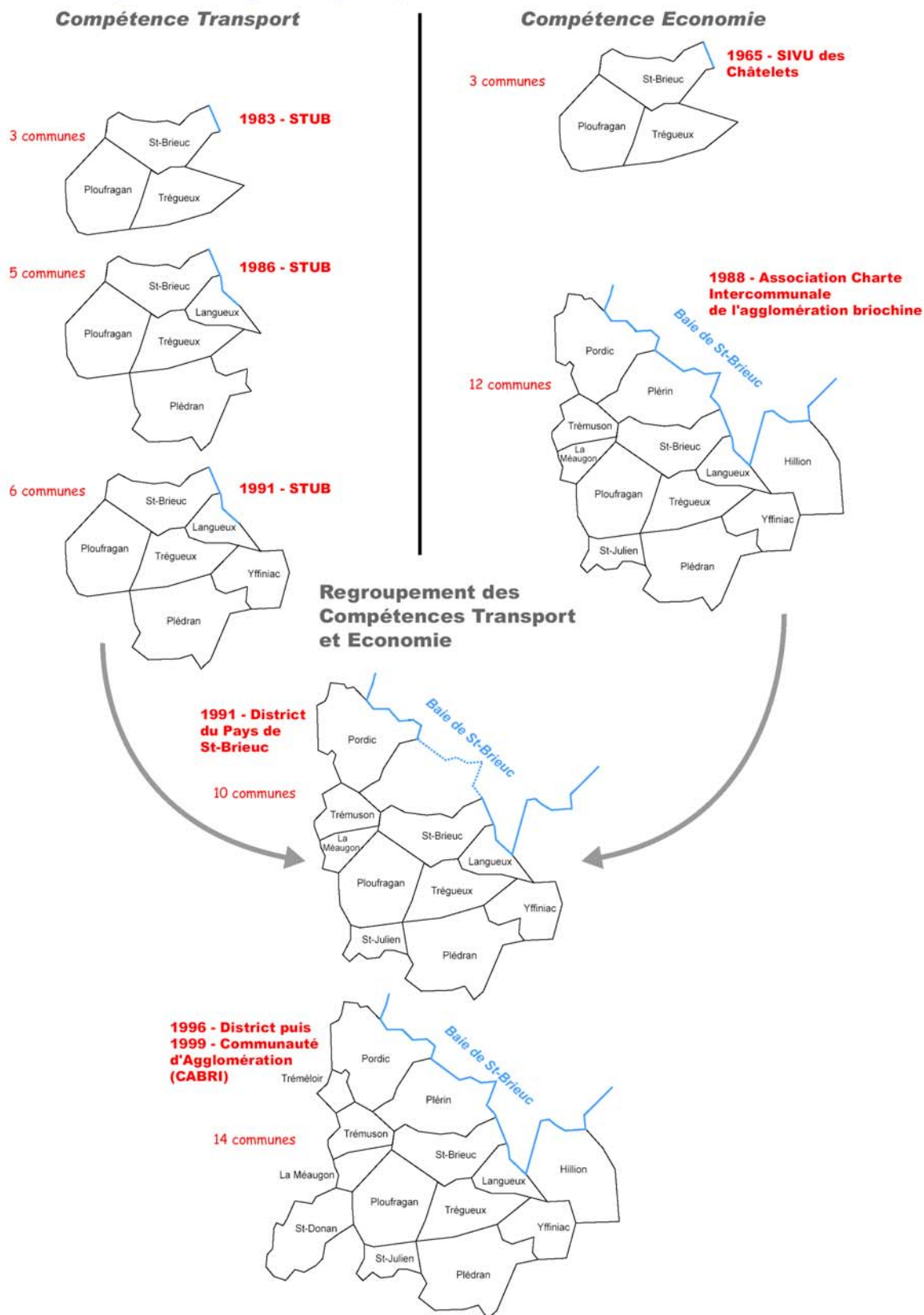
Le transport public semble trouver difficilement une accroche à d'autres domaines et cela malgré des innovations importantes en termes de services, comme le Taxitub, introduit dès 1990, sur le réseau. Le caractère de gestion délégué attaché à cette compétence contribue à entretenir le regard « technicisé » porté sur elle et à la maintenir dans le champ de la prestation transport confiée à la filiale locale d'un groupe. De même, son relatif enfermement peut être alimenté par le mode de fonctionnement de son budget qui constitue un budget annexe (plutôt bénéficiaire) au sein de la structure intercommunale.

#### 1.4. Communauté d'agglomération (CABRI) et Pays : la nouvelle donne du paysage intercommunal briochin

Localement, les Lois Voynet et Chevènement, de 1999, ont contribué à transformer l'organisation intercommunale et à concrétiser des orientations en cours, à travers une double évolution. Elles marquent un changement d'échelle dans l'approche des questions liées à l'urbanisation : à la transformation du district en Communauté d'agglomération vient, en effet, s'ajouter la matérialisation d'une réflexion plus large, sous l'angle de la création d'un « Pays ».

Dès 1999, le district du pays de Saint-Brieuc est transformé en **Communauté d'Agglomération, dénommée CABRI**. L'organisation de ses services comprend alors cinq directions : trois correspondent à des compétences ou groupes de compétences stratégiques (Développement économique – Aménagement/cadre de vie/environnement – Equipements de loisirs) et deux sont de nature fonctionnelle (Finances/marché publics – Services techniques). Le transport public est intégré à la direction Aménagement/cadre de vie/environnement mais les interactions avec les autres domaines d'interventions de cette direction (habitat, politique contractuelle, Programme Local d'Insertion Economique et action environnementale) sont peu développées.

## Les étapes de la dynamique spatiale de l'intercommunalité briochine





Par ailleurs, un rapport de la Chambre Régionale de Comptes (daté de juin 2003) insiste sur le flou qui accompagne le transfert de certaines compétences, en relation avec une absence de définition claire de « l'intérêt communautaire ». Ces lacunes ont des conséquences, soit en termes d'immobilisme dans certains domaines (secteur culturel), soit, à l'inverse, en termes de protection juridique, par exemple, lorsque la CABRI joue le rôle de maître d'ouvrage concernant des investissements réalisés pour une rocade urbaine qui doit être incorporée au domaine public départemental.

En 1999 est aussi réalisée la charte du Pays de Saint-Brieuc qui débouche, début 2003, sur la création d'un **Syndicat Mixte de Pays** associant 7 EPCI dont la Communauté d'Agglomération de Saint-Brieuc, le Conseil Général et les 3 chambres consulaires (dans un territoire au périmètre proche de celui du « bassin de vie »). La démarche de Pays s'est nourrie d'une réflexion préalable et de sa mise en œuvre, conduite au cours des années 1990, qui visait par une démarche de projet, à pouvoir s'inscrire dans le Programme Régional d'Aménagement du Territoire (PRAT) et à bénéficier ainsi de ses financements. La Loi Voynet a constitué l'occasion de renforcer l'institutionnalisation de cette échelle de coopération. Dans le montage du Pays, la Direction du développement économique de la CABRI ainsi que l'ADE (Agence de Développement Economique) ont été particulièrement actives ; de plus, le périmètre d'intervention de l'ADE s'est élargi à celui du Pays dans son ensemble. Le programme de celui-ci est orienté dans deux directions :

- d'une part, promouvoir et animer le pays autour d'une **identité à créer sur le thème du « vivant »** dans sa triple dimension économique (aide au renforcement de l'activité agroalimentaire et à la diversification des activités – formation, recherche, sites d'accueil – à partir du triptyque urbain/rural/littoral), environnementale (qualité de vie) et sociale (« vie de qualité ») ;
- d'autre part, **réaliser et assurer le suivi du SCOT** (à partir de 2004). Un Bureau d'Etudes en sera le maître d'œuvre et la DDE assistera le Pays dans son rôle de maîtrise d'ouvrage. La CABRI s'est donc dessaisie d'une partie de ses compétences en matière d'aménagement de l'espace communautaire.

Si les transports publics n'entrent pas directement dans les attributions du Pays, l'idée a été lancée, au titre du renforcement de la cohésion territoriale de réaliser un « **Plan de Déplacement de Pays** », inclus dans le futur SCOT. Il pourrait notamment comporter une étude sur les possibilités d'extension du service « Taxitub » de la Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc, ainsi qu'une réflexion sur l'architecture d'un système de transport tirant un meilleur parti de l'intermodalité à l'échelle du Pays. Déjà, un service de transport public à la demande, rendu par des petits véhicules de 9 places, dont l'exploitation a été confiée à un autocariste local fonctionne, depuis 2001, sur le territoire de la Communauté de communes de Lamballe qui a instauré le versement-transport (aujourd'hui au taux de 0,24%). Ce service, qui rencontre un succès croissant, participe à l'identification de l'organisme intercommunal à la fois par les élus municipaux et par la population. On notera que le Président de cette intercommunalité (L. Cauret, Maire PS de Lamballe) est aussi celui du Pays de Saint-Brieuc, ce qui devrait faciliter l'intérêt pour les transports publics, et en particulier pour les services à la demande, à l'échelle de ce Bassin de vie.

#### 1.5. Intercommunalité, transport et management politique

Les élections municipales de mars 2001 ont profondément modifié le jeu politique local. Votant traditionnellement à gauche, les électeurs de Saint-Brieuc, n'ont pas reconduit cette fois la liste sortante, à laquelle participait le précédent maire, lui préférant une liste d'Union de la droite, dirigée par B. Joncours (UDF).

Au niveau de la communauté d'agglomération, les communes de Pordic et Trémeloir, précédemment dirigées par des équipes de gauche ont élu des listes de droite, tandis que Plédran a fait un choix inverse. Si Cl. Saunier envisageait de laisser son fauteuil de Maire pour se concentrer sur les fonctions de Président de l'intercommunalité, l'alternance politique semble avoir créé localement une coupure dans cette dynamique d'appropriation par des « grands élus » des fonctions intercommunales. La Présidence de la CABRI a été confiée à Ch. Nicolas, élu UMP, Maire de la petite commune de Saint-Julien, tandis que le Maire de Saint-Brieuc, occupe la place de 1<sup>er</sup> Vice-président de la CABRI. De plus, les vice-présidences ont été partagées entre élus de droite et de gauche, ce qui tend à faire de cet organisme intercommunal un outil de gestion pragmatique plus que de stratégie territoriale. Dans le domaine du transport, F. Josse, PS et 1<sup>er</sup> adjoint au Maire de Trémuson, assure la Vice-présidence, en continuité avec son précédent mandat.

Les rapports entre Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc et Pays semblent aussi plus délicats et le rejet de la mise en place d'une Agence d'urbanisme, proposée par la CABRI pour opérer à l'échelle du Pays, peut en constituer un signal, même si des raisons financières ont été invoquées pour justifier son refus.

## 2. Dynamique socio-économique et déplacements dans l'agglomération de Saint-Brieuc

Les recensements de population réalisés par l'INSEE sur la décennie 1990-99 permettent de saisir, d'un point de vue statistique, les tendances qui marquent l'évolution socio-démographique de l'agglomération. Nous retiendrons ici, à partir d'une étude effectuée par J. Lebreton, quelques données générales susceptibles de caractériser une dynamique d'ensemble de l'agglomération ainsi que des éléments plus spécifiques relatifs à la motorisation des ménages, aux navettes et aux migrations qui ont une résonance particulière par rapport aux phénomènes de mobilité.

### 2.1. Une agglomération en développement

Les données socio-démographiques, à l'échelle des 14 communes de la Communauté d'Agglomération de Saint-Brieuc, montrent une **progression globalement favorable** pour un ensemble urbanisé qui comptait 106.900 personnes, au recensement de 1999.

Entre 1990 et 1999, la communauté d'Agglomération a enregistré une croissance démographique de 3500 habitants, inégalement répartie sur son territoire. Trois communes bénéficient principalement de cet apport :

- Saint-Brieuc, qui regroupe 46.000 habitants (soit 43% de la population de la CABRI) en gagne 1300 au cours de la dernière période intercensitaire 1990-99. Elle renoue ainsi avec la croissance, après une longue période de recul démographique, de 1975 et 1990. Cette croissance touche essentiellement les quartiers historiques du centre et les quartiers péricentraux du sud (Robien) et de l'ouest (Ste-Thérèse). Ces quartiers ont bénéficié de programmes immobiliers attractifs, développant sensiblement le parc de logements (jusqu'à + 20%). En revanche, certaines zones pavillonnaires (La ville Jouha et la Croix-Saint-Lambert) ainsi que des quartiers denses d'habitat social (Le Plateau, l'Europe), plus éloignés du centre, ont vu leur population décliner. Ce déclin n'est pas lié à la vacance des logements, mais à un cumul des phénomènes de décohabitation, de baisse de la fécondité et d'absence de programmes de constructions immobilières dans ces secteurs ;

- Pordic (+ 500 habitants) et Plérin (+ 400 habitants) deuxième commune de l'agglomération par sa population, toutes deux situées au Nord-ouest, sont les collectivités qui accueillent, en valeur absolue, la plus forte progression démographique, après Saint-Brieuc.

Si la plupart des autres communes de la CABRI connaissent une augmentation de leur population, deux collectivités de la zone agglomérée, qui avaient jusque-là enregistré des gains importants, marquent une pause : Ploufragan qui voit sa population stagner entre 1990 et 1999, tandis que Trégueux est la seule commune à véritablement perdre des habitants (-400 personnes).

D'un point de vue économique, l'évolution de l'agglomération est marquée par un mouvement de **tertiarisation** de l'emploi avec une progression importante du nombre de cadres, de professions intermédiaires non techniques et d'employés. Parallèlement, les ouvriers sont moins nombreux. Le chômage, qui représente 11,6% de la population active (5600 personnes), en 1999, est globalement stable par rapport à 1990, mais les écarts entre les territoires se sont creusés durant cette période, au détriment des quartiers d'habitat social principalement localisés à Saint-Brieuc, où se situent les populations les plus vulnérables. Enfin, il faut noter le fort accroissement des retraités dans l'agglomération qui traduit un autre mouvement important : le **vieillessement** de la population. Désormais, près d'1/4 des habitants de plus de 15 ans sont des retraités.

On retiendra donc, dans une dynamique générale de croissance démographique, mais aussi de vieillissement, qui touche une agglomération en transformation économique, à la fois **l'attractivité d'un centre-ville qui s'élargit**, la **croissance de collectivités parmi les plus éloignées de l'agglomération** et **l'enjeu des communes de première couronne** et de certains quartiers périphériques de Saint-Brieuc qui subissent une relative détérioration de leur situation.

## 2.2. Un taux de motorisation élevé, mais des disparités socio-géographiques

En termes de motorisation, **18% des ménages de la CABRI n'ont pas de voitures**. Cette **proportion** est relativement **faible** comparée à d'autres agglomérations françaises. Elle est, en outre, en recul de 2% par rapport à 1990. Cependant, ce chiffre masque des disparités puisqu'à Saint-Brieuc, la part des ménages sans voiture est de 25%. Ces derniers se concentrent dans les quartiers centraux, mais aussi dans des quartiers d'habitat social dense comme à la Ville Oger-l'Etablette où les non motorisés, qui comptent pour plus de 38% de la population, progressent de 7 points par rapport à 1990 ; tendance à mettre en relation avec la montée de la précarité.

D'un point de vue démographique, plus de 40% des personnes âgées de plus de 75 ans de l'agglomération vivent dans des ménages non motorisés. Ce chiffre est plus important dans les secteurs où l'on trouve des commerces et services en nombre et diversité suffisants, mais il touche encore 1/3 de la population âgée dans des quartiers peu dotés en équipements commerciaux comme La Ville Jouha (Saint-Brieuc), Brézillet (Ploufragan), Saint-Eloi (Plérin) ou dans les communes de Trégueux et Saint-Julien. Dans ce cas, les transports publics peuvent jouer un rôle social important afin de permettre l'accès aux activités qui font défaut à proximité des lieux de résidences.

### 2.3. Une forte utilisation de l'automobile pour les déplacements domicile-travail

85% des habitants de la CABRI travaillent dans ce territoire, mais 40% seulement le font dans leur commune de résidence. Dans les communes périphériques les moins peuplées, comme La Méaugon ou Saint-Julien, cette part tombe à 10-15%.

Saint-Brieuc regroupe la moitié des actifs de la communauté, soit 21.000 personnes, dont 10.000 sont des navetteurs. Les flux en provenance des communes les plus peuplées (Plérin, Ploufragan, Plérin, Langueux) sont relativement denses, chacune envoyant plus de 40% de ses actifs vers Saint-Brieuc. Ils utilisent presque exclusivement la voiture particulière (90%), alors que les transports en commun ne sont empruntés que par 3 à 6% de ces migrants ; seuls les habitants du centre de Ploufragan en ont une pratique plus élevée (12%).

2/3 des résidents de Saint-Brieuc travaillent dans leur commune et près de 55% recourent à l'automobile pour leurs déplacements domicile-travail. La marche à pieds concerne 20% de ces déplacements, tandis que les autres modes de transport sont moins souvent utilisés.

### 2.4. Migrations et élargissement du bassin de vie briochin

Les migrations - qui concernent les changements de lieux de résidences - ont un rôle important par rapport aux mobilités quotidiennes, dans la mesure où elles sont susceptibles de caractériser un élargissement de l'aire de la mobilité quotidienne, si elles s'effectuent dans une relative proximité par rapport à l'aire de la Communauté d'agglomération.

Au cours de la décennie 90, on enregistre un équilibre entre les arrivées dans la CABRI (24 500 personnes) et les départs de ce même territoire (24 000 personnes).

Les nouveaux arrivants dans la CABRI représentent près du quart de la population recensée en 1999. Il s'agit essentiellement d'actifs avec leur famille. Près de 20% d'entre eux viennent du reste de la zone d'emploi de Saint-Brieuc (plus de 4000 personnes).

Pour les sortants, les résultats sont identiques. Ils sont plus de 20% à trouver une nouvelle résidence dans l'aire de la zone d'emploi de Saint-Brieuc (plus de 5000 personnes) et il s'agit, pour 85% d'entre eux, d'actifs avec leur famille.

Ces données sur les migrations constituent un indicateur des liens étroits entre le territoire de la CABRI et celui, plus large, de la zone d'emploi de Saint-Brieuc. On peut supposer qu'il existe une intensification des échanges à l'échelle d'un Bassin de vie qui déborde des limites de la nouvelle intercommunalité. Les entrants trouvent ainsi, peut-être, un moyen de se rapprocher de leur lieu de travail, tandis que les sortants maintiennent généralement des habitudes de mobilité quotidienne liées à leur précédente résidence. Ces mouvements démographiques rendent alors tout à fait cohérente la démarche de réalisation du SCOT, à l'échelle du Syndicat Mixte de Pays.

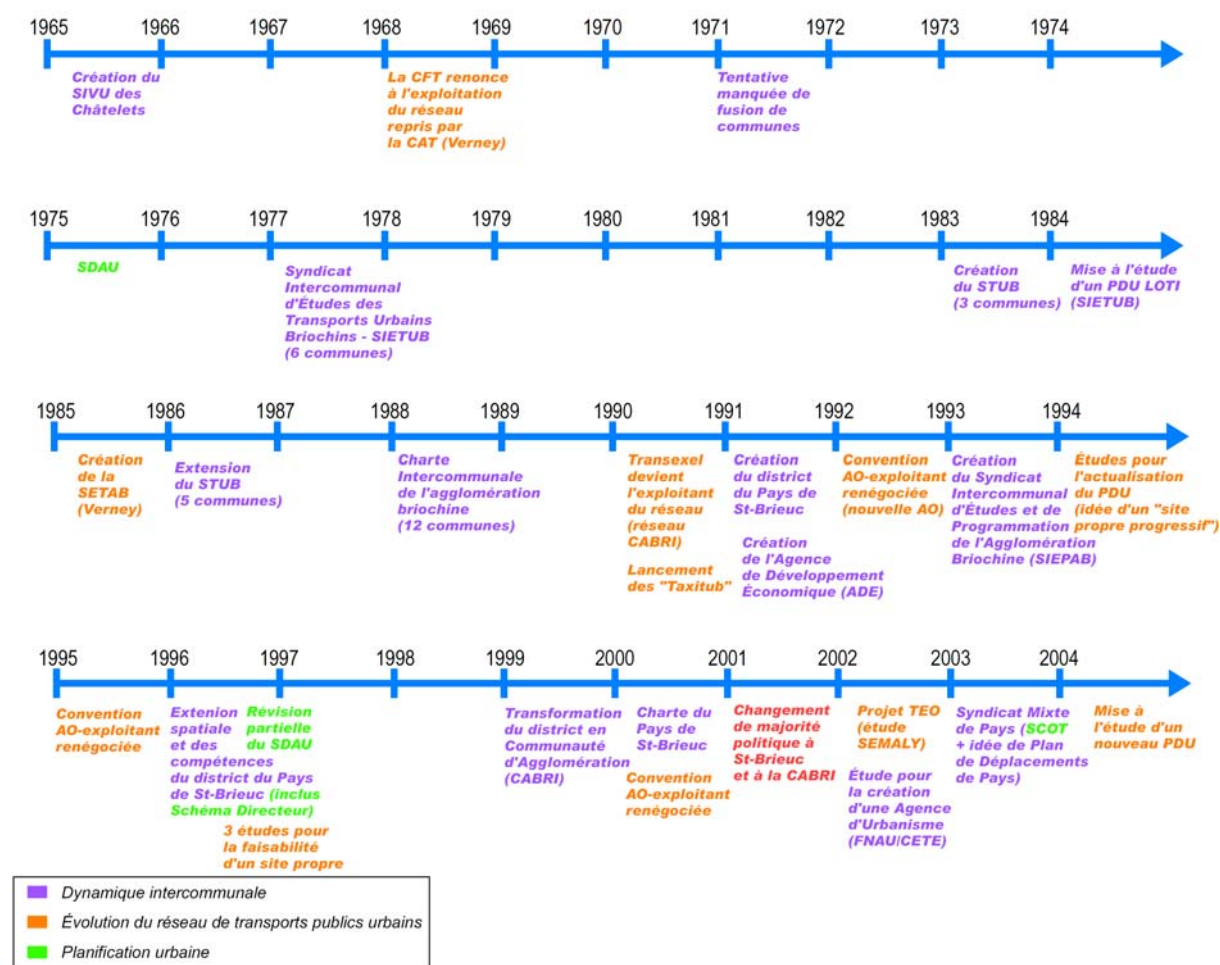
## 3. Exploitation du réseau et identité territoriale

### 3.1. Une gestion déléguée qui a plusieurs fois changé de mains

Il est des agglomérations françaises où la continuité des relations entre une collectivité et un exploitant constitue un trait caractéristique de la gestion du réseau, mais ce n'est pas le cas à Saint-Brieuc qui a, au cours de son histoire, plusieurs fois changé de prestataire pour les services de transport publics.

Le réseau de transports urbains de cette ville a été créé en **1949** et a toujours été exploité en gestion déléguée. Le **groupe CFT** (Compagnie Française de Transports) a été le premier à effectuer des services à Saint-Brieuc, à partir de 4 lignes de bus. Des difficultés économiques ont conduit cette entreprise à cesser son activité briochine en **1968**. Le réseau a alors été repris par le groupe **Verney**, à travers sa filiale, la Compagnie Armoricaine de Transport, et un contrat aux « risques et périls » est signé entre la ville et le nouvel exploitant. L'implication financière croissante de la ville (notamment au titre des compensations tarifaires et du matériel) et le souhait de la collectivité d'avoir une desserte urbaine plus individualisée par rapport au réseau interurbain (y compris financièrement) amène une refonte du réseau, également en lien avec son extension à des communes périphériques. Elle aboutit, en **1985**, à la création d'une **nouvelle filiale du groupe Verney, la SETAB** (Société des Transports de l'Agglomération Briochine). En **1990**, un nouvel exploitant remporte l'appel d'offre pour l'exploitation du réseau : le groupe **Transexel** (devenu VIA-GTI, puis **Kéolis**). Avec ce groupe, la convention a été plusieurs fois renégociée, notamment à l'occasion de la création du district (1992) et des extensions de réseaux aux communes périphériques (1995) ; le dernier appel d'offre date de 2000 et porte sur une rémunération forfaitaire des charges d'exploitation, le transporteur percevant les recettes tarifaires pour le compte de l'autorité organisatrice.

#### 1965-2004 : Repères chronologiques des événements concernant l'intercommunalité et les transports dans l'agglomération de St-Brieuc



### 3.2. Le réseau de Saint-Brieuc dans le paysage national et son évolution dans le temps : un dynamisme incertain

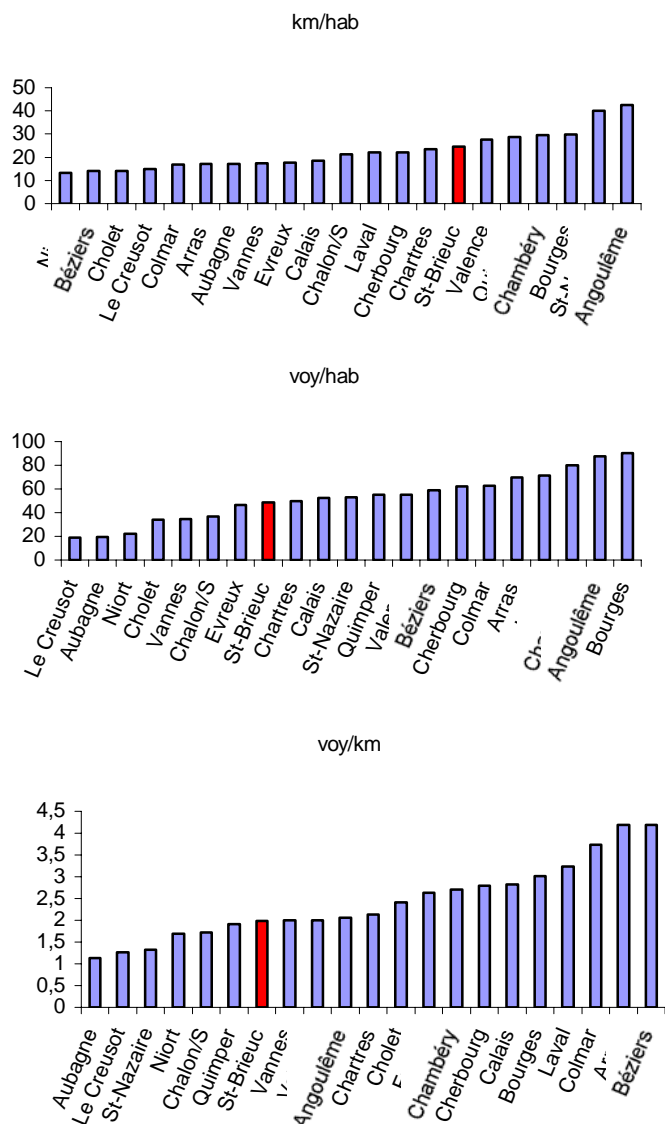
Les annuaires des transports urbains publiés par le CETUR/DTT/GART permettent de suivre l'évolution des résultats du réseau briochin, à la fois dans le temps et en comparaison avec d'autres réseaux de dimension comparable. Dans ce cadre, nous avons retenu les 21 agglomérations dont les PTU rassemblent entre 80.000 et 120.000 habitants. Toutefois, les statistiques produites laissent dans l'ombre des aspects importants de l'offre en transports publics ; en particulier, elles ne rendent pas compte de services originaux, notamment des « Taxitub » qui constitue une innovation, tant en termes de services, d'image et d'identité pour le réseau et la collectivité.

Le réseau de transports urbains briochin se compose aujourd'hui de 19 lignes régulières de transports collectifs parcourues par des autobus. S'y ajoutent :

- des services spéciaux pour les scolaires et, entre autres, 8 dessertes dites « TUB express » qui permettent de rejoindre sans correspondance les principaux lycées et collèges ;
- des services estivaux vers la plage de Plérin ;
- la création de 51 lignes virtuelles « Taxitub ».

Si l'on ne prend en compte que l'offre régulière (19 lignes), les résultats d'exploitation font apparaître, en 2002, par comparaison avec des PTU de taille comparable, un réseau aux caractéristiques satisfaisantes du point de vue de l'offre : avec 24,6 km par habitant, Saint-Brieuc se classe au 7<sup>ème</sup> rang des 21 PTU qui regroupent de 80.000 à 120.000 habitants. En revanche, les caractéristiques de la fréquentation sont moins bonnes et, avec 48,9 voyages/habitant du PTU, Saint-Brieuc ne se positionne qu'à la 14<sup>ème</sup> place des agglomérations concernées. Le ratio du nombre de voyages par kilomètre offert mesure l'ajustement de la demande à l'offre

disponible ; il ne situe pas non plus l'agglomération briochine en position avantageuse puisqu'elle n'est que 15<sup>ème</sup> sur 21. Ces résultats sont à mettre en relation avec la prégnance de l'automobile évoquée précédemment, mais aussi avec une organisation spatiale peu aisée à desservir en transports publics : coupures géographiques des vallées, espacement et étalement de

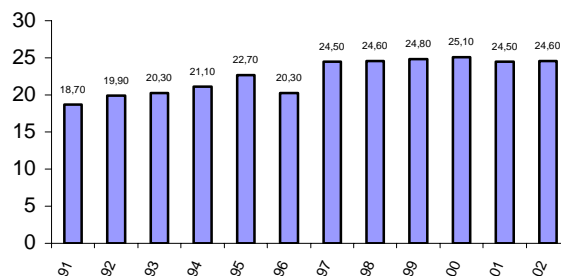


l'habitat périphérique, et peut être également avec une offre de transports collectifs qui échappe aux statistiques.

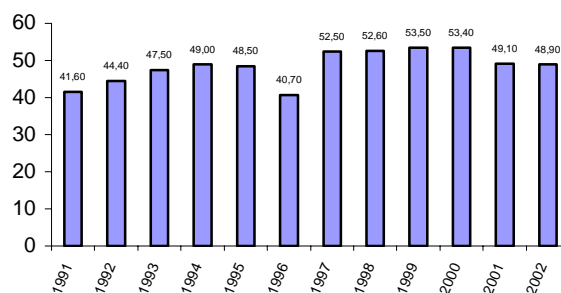
Si l'on suit maintenant l'évolution dans le temps du réseau urbain de Saint-Brieuc depuis une douzaine d'années – qui correspondent à la date de création du district – on peut identifier deux périodes :

- entre 1991 et 1997, une phase de croissance régulière entrecoupée d'une année 1996, à part, caractérisée par un fort recul de l'offre. La réponse en termes de fréquentation est un peu plus heurtée : 1995 et 1996 apparaissant comme des années marquées par une diminution de la clientèle des transports publics ;
- Depuis 1997, on n'enregistre plus de variation notable de l'offre exprimée en km/habitant. Autrement dit, l'absorption de nouvelles communes plus éloignées de Saint-Brieuc et moins peuplées, au sein de l'organisme intercommunal, n'a pas dégradé le rapport des kilomètres produits par habitant du PTU, ce qui doit être relié à l'adhésion de Plérin, 2<sup>ème</sup> commune de l'agglomération par sa population et proche de Saint-Brieuc. Cependant, en termes de fréquentation du réseau, après la forte remontée de l'année 1997, on constate une stagnation jusqu'en 2000, suivie d'une régression les dernières années.

St-Brieuc : km/hab



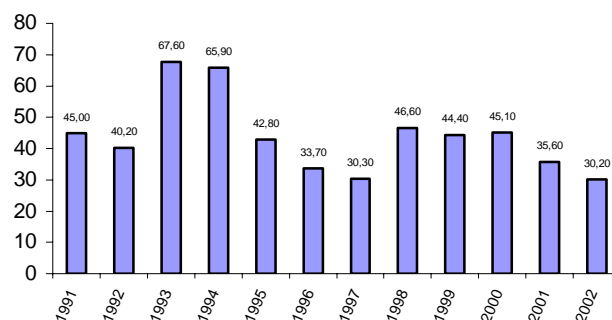
St-Brieuc : voy/hab



Les grandes transformations institutionnelles de l'autorité organisatrice ont donc finalement peu de répercussion sur l'équilibre général des performances de l'offre et de la fréquentation, même si la structure du réseau s'est étoffée : il passe ainsi de 9 lignes en 1991, à 11 en 1992, puis à 17 en 1996 (avec l'extension du district), à 18 en 1997, pour atteindre 19 lignes en 1999.

Sur le plan financier, l'évolution exprimée à partir du ratio des recettes du trafic sur les charges d'exploitation (R/D) traduit une dynamique heurtée, mais avec une tendance générale à la baisse de la couverture des dépenses par la clientèle du réseau (et cela, même si les recettes tarifaires croissent jusqu'en 2001) : ce ratio fluctue très fortement selon les années (entre 1/3 et 2/3).

St-Brieuc : Recettes trafic/charges d'exploitation



Le réseau régulier souffre donc aujourd'hui d'un certain manque de dynamisme et plusieurs indicateurs importants, financiers et d'exploitation, présentent des tendances dégradées qui reflètent d'ailleurs une évolution générale des réseaux, plus qu'une situation briochine spécifique. Cependant, ici, contrairement à d'autres agglomérations, la croissance économique permet de voir croître les produits du Versement-Transport par habitant (au taux de 1%), ce qui contribue à amortir la perception des difficultés du transport public et peut-être le besoin d'innovation sur le réseau classique, d'autant que d'autres canaux existent, qui semblent plus directement porteurs d'images pour la collectivité.

### 3.3. Hétérogénéité du réseau, image incertaine et faible hiérarchisation dans la partie centrale : trois difficultés pour le transporteur

Du point de vue de l'exploitation, le **réseau** de Saint-Brieuc est assez **disparate**. Les extensions successives du PTU ont eu pour effet d'accroître la part des transporteurs affrétés par l'exploitant du réseau urbain dans le dispositif ; la proportion des services qu'ils effectuent sur le périmètre de la Communauté d'agglomération représente aujourd'hui 1/3 de l'ensemble des services offerts (hors lignes virtuelles). Le transporteur interurbain Verney (racheté par Connex, concurrent de Kéolis) est le principal affrété, mais d'autres sont également présents, comme les cars Rouillard, Leroux ... Cette situation constitue une difficulté pour la maîtrise d'ensemble de l'exploitation, ressentie par l'exploitant du réseau urbain, perceptible, à travers la grande hétérogénéité du parc de véhicules utilisés (urbains/interurbains) et dans leurs « livrées », d'autant que s'y ajoutent des services directement organisés par la collectivité qu'il ne maîtrise pas (cf. « Taxitub »).

Un deuxième facteur de confusion pour l'exploitant, face à la collectivité, est lié à **l'ambiguïté de la dénomination du réseau**. Initialement, le sigle CABRI signifiait Compagnie des Autobus Briochins et correspondait à la SARL fondée par le groupe VIA-Transport, pour l'exploitation du réseau, au début des années 1990. En 1999, la communauté d'agglomération qui remplace le district prend la même dénomination que celle de l'entreprise de transport et CABRI signifie alors aussi : Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc. Symboliquement, ce choix est très fort car il montre bien comment **l'identité de la collectivité va de pair avec celle du réseau technique**, ce qui paraît constituer une fonction essentielle des réseaux de transports collectifs dans la ville. Et l'on peut faire l'hypothèse que ce rôle capital contribue à « dédramatiser » la situation de crise du transport public actuel, perceptible en termes économiques autour du couple offre/demande. Parallèlement, l'identité de l'entreprise exploitante se trouve, quant à elle, diluée dans l'amalgame réseau/collectivité produit par la nouvelle dénomination de l'autorité organisatrice.

Un troisième facteur de brouillage est issu de la **difficile hiérarchisation du réseau dans sa partie la plus dense**. Elle pose la question récurrente de la mise en place d'un site propre (projet TEO) et de la restructuration de la gare urbaine du « Champ de Mars ». Point central du réseau, cette dernière accueille aujourd'hui une douzaine de lignes radiales ainsi que les 6 diamétrales, soit la quasi totalité des axes. Son réaménagement aurait pu être associé à un projet d'urbanisme global du site visant à redynamiser le centre-ville et s'appuyant sur la récupération et la démolition (partielle ou entière) du bâtiment (barre) voisin, occupé par l'Inspection Académique. Cette opération urbaine constitue actuellement un projet municipal de première importance — mais de long terme (que l'équipe antérieure n'avait pas réalisé) — dont la conception a été confiée, au terme d'une sélection, à une équipe du groupe Spie-Batignolles. Celle-ci doit maintenant affiner son projet qui articule, autour d'une priorité aux commerces (petites et moyennes surfaces), des activités diversifiées (bureaux, culture et



loisirs) et la construction d'une cinquantaine de logements dans un « espace public paysager » ; du côté des déplacements, un vaste parking souterrain, de 650 places, sur 2 niveaux (au moins) est prévu pour faciliter l'accès de l'automobile au cœur de la ville, mesure classique mais peu propice à un développement de l'usage des transports publics, même restructurés.

### 3.4. Les « Taxitub », une formule originale qui permet de structurer le réseau à partir de ses périphéries

La principale innovation et caractéristique du réseau briochin a été introduite en 1990. Elle consiste en une forme originale d'organisation de la desserte des secteurs peu denses de l'agglomération, souple, adaptée à des extensions de périmètre et recourant à l'utilisation des taxis.

L'idée, inspirée de l'expérience « Cristobal » du district de Biarritz/Bayonne/Anglet et soutenue dès l'origine par le Président du STUB (Cl. Saunier), était de proposer aux usagers un système de transports à la demande, à partir d'une réservation opérée sans intervention humaine, par un dispositif informatisé.

En 1990, 16 lignes dites « virtuelles », parcourues par des taxis et desservant 5 communes, sont créées. Elles fonctionnent uniquement à la demande, mais possèdent toutes les caractéristiques des lignes régulières : trajets fixes, arrêts matérialisés, horaires déterminés. Elles permettent aux usagers :

- soit de rejoindre un point de correspondance avec le réseau régulier (fonction de rabattement),
- soit de gagner directement le centre-ville de Saint-Brieuc.

Une convention entre l'autorité organisatrice et chaque artisan taxi participant au système de desserte est passée, qui supplée à l'atomisation du milieu de ces transporteurs. Ce sont les usagers, par un appel téléphonique aboutissant à un ordinateur central qui effectue automatiquement un calendrier des trajets et regroupe les clients, qui activent le système. Pour honorer les réservations (qui doivent être formulées au moins 30 minutes avant le déplacement), l'ordinateur recherche un taxi et lui lance un appel radio ; s'il refuse la course, il réitère l'opération auprès d'un autre taxi jusqu'à l'obtention d'une réponse positive.

Ce système, fortement médiatisé, bénéficie d'une image très positive. Primé par le GART, soutenu par l'ADEME et la Communauté européenne, il a été vendu à d'autres collectivités françaises (comme Douai ou Menton) et intéresse des villes étrangères. Il a été étendu et développé à Saint-Brieuc parallèlement à l'adhésion de nouvelles communes à l'autorité organisatrice des transports, pour lesquelles il a constitué une motivation forte au processus d'intégration intercommunale. De 16 lignes en 1990, on en compte 30 en 1995 irriguant les 10 communes du district, et 55 en 2004 qui parcourent les 14 collectivités de la Communauté d'agglomération.

Si le système permet une desserte fine en transports publics touchant une population périurbaine d'environ 20.000 habitants qui ne pourrait être effectuée à l'aide d'un mode plus lourd, en raison de son coût, il reste un produit onéreux. A son lancement, l'investissement s'est élevé à plus de 150.000 € (aidés à hauteur de 50% par l'AFME et le FEDER) et le coût de fonctionnement est annuellement supérieur à 60.000 €

Le service a connu une croissance rapide 3.600 utilisateurs en 1990, 12.000 en 1996, mais la fréquentation marque le pas avec une clientèle de 13.000 voyageurs en 2002, malgré les extensions de périmètres et l'accroissement du nombre de lignes entre 1996 et 2002.

Le cas de Saint-Brieuc apparaît, d'une certaine façon, tout à fait singulier dans le paysage français. Le fort capital symbolique et l'atout politique qui s'attachent aux « Taxitub » semblent avoir permis au réseau de se doter **d'une identité à partir de la desserte de ses périphéries**. Mais le bénéfice de la construction de cette identité échappe largement à l'entreprise de transports urbains, au profit d'une collectivité fortement investie dans l'opération « Taxitub ». Cet exploitant doit alors fabriquer un produit global à partir de bouts de réseaux (taxis, interurbains affrétés, services propres) pour le rendre visible et lisible, tout en ne percevant pas d'améliorations sensibles des conditions de circulation sur les secteurs denses de plus fortes clientèles où les aménagements lourds sont repoussés. En focalisant l'attention sur une innovation « techno-organisationnelle » au pouvoir attractif pour le développement de l'intercommunalité, au niveau local, et pour l'image du transport public, au niveau général, on peut se demander si la collectivité n'a pas alors été tentée de limiter son action dans le champ d'une plus forte transversalité de ses interventions, *a priori* pourtant favorisée par la constitution d'une organisation intercommunale aux compétences étendues.

Pour mieux comprendre cette perspective, on peut maintenant porter notre regard sur la place du transport dans l'administration intercommunale et sur la dynamique des projets qui concernent cette compétence.

#### 4. Des projets en quête de transversalité

##### 4.1. Dynamique du transport et administration intercommunale

Nous avons déjà évoqué le rôle pionnier du transport public et du développement économique dans l'essor de l'intercommunalité à Saint-Brieuc. A partir de 1996, le district intègre rapidement de nouvelles compétences, d'une part, en termes de planification, en absorbant un syndicat d'études et de programmation, le SIEPAB, créé en 1991 pour étudier la révision partielle du Schéma Directeur (approuvé en 1975) et d'autre part, en acquérant la charge du traitement des ordures ménagères. 1998 marque une nouvelle étape dans la croissance des responsabilités de l'organisme intercommunal (tourisme, PLH, équipements sportifs et ludiques d'intérêt districial, mise en œuvre du Schéma routier d'agglomération), sans toutefois que ses effectifs n'augmentent en conséquence (7 personnes). Tout se passe alors comme si le **district** endossait, à travers ces transferts successifs et son extension géographique, **des « habits » trop grands pour lui**.

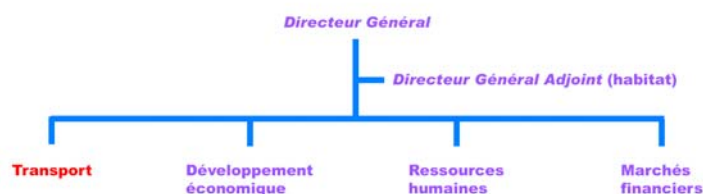
La création de la Communauté d'agglomération, en 1999, sur le territoire de l'ex-district, affecte peu le dispositif général, cependant, le **besoin de réorganisation** se fait d'autant plus sentir qu'**après 2001**, les changements politiques issus des élections municipales, couplées aux opportunités de carrières qu'offrent la démultiplication des structures intercommunales générées par la législation de 1999/2000, **plusieurs directeurs**, dont le Directeur Général, **quittent l'organisme intercommunal** pour d'autres fonctions, parfois dans des structures voisines (comme le Directeur du Développement Economique). En termes d'expertises, le **manque de moyens humains** semble resserrer les missions de la Communauté sur les aspects plus quotidiens et l'éloigner de fonctions stratégiques, davantage en accord avec une intercommunalité de projet. Le besoin de capitaliser les études, de faire vivre les observatoires, de prendre du recul dans le cadre de la planification urbaine et des transports, ont d'ailleurs conduit les services communautaires à proposer, la création d'une **Agence d'urbanisme** et, à cet effet, une étude de faisabilité a été confiée, en 2002, à la FNAU et au CETE ; cependant, la démarche n'a, jusque-là, pas abouti.

L'évolution des services de l'administration intercommunale, analysée à travers ses directions, leurs compétences et le positionnement du transport dans l'ensemble de la structure, peut constituer un indicateur pour saisir le décalage croissant entre les missions de l'intercommunalité et les moyens dont elle dispose.

## Évolution de l'organigramme des services intercommunaux de St-Brieuc

### District

1992

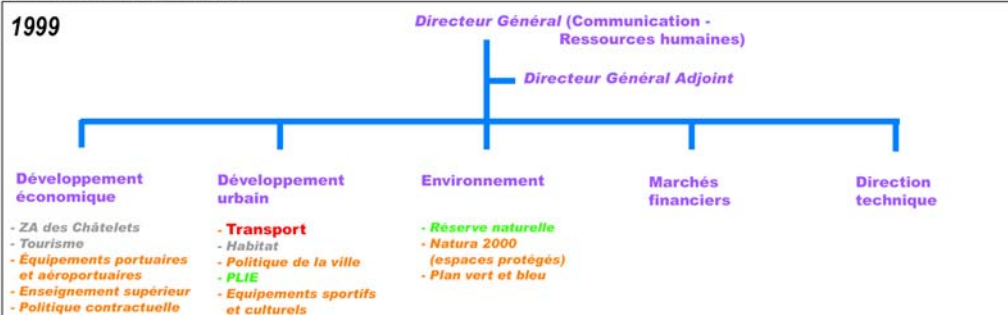


1997



### Communauté d'agglomération

1999



2001 : Changement de majorité politique à la municipalité de St-Brieuc et à la Communauté d'agglomération

2003



Depuis la naissance du District, en 1991, trois transformations majeures ont été mises en œuvre dans l'organigramme des services. Elles témoignent de l'étoffement des compétences, mais également d'une certaine instabilité de leur structuration, susceptible de rendre compte des difficultés à établir, entre elles, des transversalités. En particulier, si, à côté des directions fonctionnelles (marchés, services techniques, ressources humaines), on s'intéresse aux deux piliers initiaux que constituent le transport et le développement économique, on peut constater qu'ils suivent deux cheminements divergents :

- La « Direction du développement économique » se maintient, sans changer de dénomination, malgré les mutations de l'organigramme. Au fil du temps, elle s'enrichit en compétences nouvelles, laissant cependant échapper le Programme Local d'Insertion par l'Emploi (PLIE), puis la politique contractuelle, au profit d'une cohérence bâtie sur des interventions concernant les zones d'activités, les grands équipements, le tourisme et l'enseignement supérieur ;
- Depuis 1997, en revanche, le transport ne constitue plus une direction autonome, mais se trouve rattaché à d'autres secteurs. Une telle dynamique n'est pourtant pas synonyme d'intégration. Les changements successifs de dénomination de la direction dans laquelle ils sont regroupés (« territoire et cadre de vie », puis « développement urbain » et enfin, « Aménagement, environnement et cadre de vie ») et les glissements des compétences qui composent ces directions témoignent de la difficulté à établir des passerelles et des articulations entre leurs différentes composantes. C'est plus une logique d'économie de moyens qui a orienté cette évolution qu'une réelle stratégie d'incorporation ;

Dans ce contexte, à la faveur du départ de nombreux directeurs, des propositions venant des services concernés ont visé à restructurer ou à conforter des directions comme celle de « l'aménagement-cadre de vie-environnement ». En particulier, l'identification de deux pôles a été préconisée : l'un, autour de la politique de la ville (contrats d'agglomération – PLIE – habitat) ; l'autre, sur le versant aménagement-environnement (comprenant le transport public). Pour le bon fonctionnement de ce dernier pôle, un recrutement récent a été effectué qui permet la dissociation de deux fonctions remplies auparavant par la même personne :

- d'une part, assurer le suivi de la gestion du réseau de transports publics (relations contractuelles) y compris les Taxitub ;
- d'autre part, traiter des activités de planification (relance du PDU) et au-delà d'aménagement du réseau (projet TEO, ...).

En définitive, il semble que l'on se situe aujourd'hui à une période charnière dans le devenir de la Communauté d'agglomération. Elle est certes dotée de compétences diversifiées sur un périmètre étendu, mais le défi de leur assimilation et de leur articulation semble demander des moyens humains et organisationnels nouveaux. Or, le contexte politique local est générateur d'incertitudes. Le séisme des élections municipales de 2001, à Saint-Brieuc, a pu fragiliser cette structure puisque le nouvel élu de la ville-centre a logiquement privilégié l'échelon municipal, niveau d'élection direct, sur l'intercommunalité qui reste actuellement une élection de second degré (par ailleurs, la présence et le poids de la CABRI se sont faits plus « légers » auprès de l'ADE). De ce fait, la Communauté d'agglomération a pu, dans ses missions, se retrouver davantage impliquée dans l'exécution que dans le projet, dans la gestion que dans la stratégie. Parallèlement, elle doit faire face à la structuration d'une autre intercommunalité, plus vaste, à l'échelle du « Pays de Saint-Brieuc ». Pour saisir quelles sont ses atouts et ses faiblesses, et le rôle du transport face à une telle évolution, on peut maintenant déplacer le

regard au niveau du choix et de la conduite des principaux projets que constituent le site propre et le développement des « Taxitub ».

#### 4.2. Les aléas du projet de site propre

L'idée de réaliser un transport en commun en site propre dans l'agglomération de Saint-Brieuc est déjà ancienne et comporte des enjeux associés dont les temporalités et les échelles s'accommodent difficilement.

Déjà, en 1994, l'étude d'actualisation du PDU conduite par le CODRA préconisait la mise en place d'un « *axe prioritaire progressif* » en s'appuyant sur la faible vitesse commerciale des bus sur l'axe principal, les problèmes de régularité des services et sur la concentration de leur clientèle le long d'un couloir de desserte. L'étude proposait notamment un phasage dans la mise en œuvre graduelle d'un site réservé aux transports publics d'une longueur de 7 à 8 km. Jusqu'en 1997, plusieurs études ont eu pour objet de préciser la faisabilité d'un tel projet ; elles ont été réalisées par différents bureaux d'études spécialisés (CODRA, Municipalité Services et Legal Conseil).

Pourtant, peut être parce qu'il n'a pas su embrayer sur d'autres enjeux que ceux du transport public, le dossier a été abandonné jusqu'à une période récente. Le faible impact escompté sur l'aménagement des périphéries, la difficile articulation avec la modernisation voulue de l'image de la ville-centre, l'absence de connexion avec le PLIE et la transformation du paysage urbain, peuvent expliquer cette éclipse du projet.

D'un point de vue politique, son portage est resté hésitant ; soutenu dès l'origine par le Président de la Commission Transport de l'organisme intercommunal, il s'est longtemps heurté au leadership de la commune-centre, sur la scène locale. La réalisation d'un site propre de transport collectif apparaissait comme un dossier à risque, au bénéfice incertain pour les élus, notamment en raison des gênes à la circulation dues aux travaux et des limitations de places de stationnement envisagées. Parallèlement, les services de la ville et du district s'opposent sur la priorité à accorder aux transports publics dans la partie centrale de Saint-Brieuc et sur les partis d'aménagement à privilégier sur le site du « Champs de Mars », actuel nœud principal du réseau. Face à ces difficultés, les édiles ont orienté leurs choix vers la définition d'autres priorités en matière d'infrastructures, affichées dans le Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI), défini en 1998 (voirie, équipements sportifs et touristiques), délaissant le sujet du site propre. Les questions routières, en particulier, y ont occupé une place importante avec la réalisation d'investissements et le financement d'études au niveau intercommunal, pour la rocade urbaine, ensuite rétrocédée au Département.

Après les élections municipales de 2001, l'équipe nouvellement élue a voulu introduire des terrains de réflexions sur le devenir de la ville et de l'agglomération se démarquant des réalisations antérieures. Parmi les pistes explorées, le transport en site propre présente deux avantages : d'une part, il est doté d'un substrat solide d'études antérieures et, d'autre part, il a été laissé en jachère, depuis plusieurs années, ne pouvant plus guère apparaître comme le prolongement d'une action passée. Dans le même temps, il bénéficie paradoxalement de la continuité conférée par le renouvellement du mandat confié au Président de la Commission Transport de la Communauté d'Agglomération.

Dans ce contexte, en 2002, une étude de faisabilité technique a été confiée à la SEMALY qui comporte quatre thèmes : le tracé et les déplacements, la voirie (contraintes d'insertion), l'urbanisme (fonctionnement de l'espace et possibilités d'évolutions), les matériels roulants. Les conclusions du rapport ont été discutées et revues par le service transport de la CABRI, avant présentation, en 2003, devant la Commission Transport et le Conseil d'Agglomération,

en séance plénière. Dans le cadre du Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) 2003-2007, la CABRI a inscrit une participation financière de 10 millions d'Euros pour cette opération, dont le coût total a été évalué au double environ. Parallèlement, la ville de Saint-Brieuc s'est prononcée en faveur du dossier et le projet a été inclus dans le Contrat d'Agglomération. La proposition de tracé Est-Ouest, sur le territoire des deux communes de Saint-Brieuc et Langueux, permettrait la desserte directe des 4/5 des établissements scolaires de la ville-centre et celle de ses équipements universitaires ; en outre, le site propre toucherait deux quartiers en cours de réhabilitation dans le cadre Contrat de Ville.

Cependant, des programmes d'extensions urbaines ne peuvent guère être envisagés le long de ce tracé, car l'espace est aujourd'hui entièrement occupé et la politique d'équipements urbains, conduite lors de ces dernières années, a plutôt favorisé un axe de développement orienté Nord-Sud. Ainsi, les principaux générateurs de flux récemment construits comme l'espace nautique et ludique « Aquabaie », le parc des expositions et le centre des Congrès, se trouveraient à l'écart du site propre. Ces éléments ont deux conséquences : d'une part, ils limitent les effets escomptés en termes de gains de clientèles sur le réseau ; d'autre part, ils amènent à introduire une réflexion, portant sur un horizon temporel plus éloigné, qui concerne cette fois une liaison Nord-Sud en site propre. Ce prémisses de projet, qui doit compter avec une topographie difficile, relierait une ZAC prévue sur la commune de Trégueux, à Plérin, où un projet d'urbanisation est étudié. Sur l'itinéraire qui croiserait le projet TEO au niveau de la gare SNCF, plusieurs équipements à vocation de loisir, économique, sportive (dont ceux déjà mentionnés), seraient desservis. A ces incertitudes s'ajoutent les difficultés associées au choix du matériel roulant à affecter à TEO et au financement à lui consacrer.

Pour la collectivité, l'aspect symbolique du choix du système de transport semble capital : les gains de clientèles à attendre sont modestes, les opérations d'aménagements urbains adjointes d'ampleur nécessairement limitée, mais l'atout du site propre pourrait être ailleurs et provenir de l'image moderniste qu'il véhicule, jouant positivement en faveur d'une attractivité du centre-ville renouvelée et d'un dynamisme urbain reconnu à l'échelle nationale. Dans cette perspective, le choix d'un simple site propre pour autobus, améliorant la régularité et le débit dans la partie centrale du réseau, et plus encore, sa mise en place progressive, ne semblent pas recueillir l'assentiment des élus. Parallèlement, l'attrait pour la technologie, pour des matériels roulants innovants, de type TVR ou CIVIS, a entraîné des visites de terrains organisées par les services de la Communauté, à Caen ou à Clermont-Ferrand et l'étude confiée à la SEMALY a intégré dans ses prévisions les coûts de réalisation de tels systèmes. Les résultats ont eu pour effet de renforcer les interrogations des élus sur l'opportunité de ce projet, jugé trop onéreux. Si l'idée du site propre séduit toujours, sa mise en œuvre semble pourtant aujourd'hui hypothéquée par le coût des nouveaux matériels aujourd'hui disponibles sur le marché.

Enfin, on constate que le projet d'urbanisme concernant le site du « Champ de Mars », qui abrite la gare urbaine, n'a pas constitué un ferment permettant d'associer redéfinition du réseau de transports publics et opération urbaine. Les deux dispositifs sont traités dans des temporalités et par des acteurs distincts. La Mairie de Saint-Brieuc, soucieuse de renforcer l'attractivité du centre-ville, mise prioritairement, pour cela, sur la consolidation de l'appareil commercial dans le prolongement des quartiers piétonniers et favorise un accès automobile par une active politique de développement de l'offre de stationnements sur ce site, mais également sur d'autres espaces proches de l'hyper-centre. La gare urbaine a été considérée, dès l'élaboration même du cahier des charges proposé pour le réaménagement du « Champ de Mars », comme un espace hors intervention — même localisation, même emprise qu'aujourd'hui — et l'ambition du site propre n'y apparaît nullement présente. Cette

dissociation peut apparaître comme un indice du cloisonnement de l'organisation territoriale entre les strates municipales et intercommunales, sur le champ des déplacements.



Pourtant, l'exhumation du projet TEO accompagne l'élaboration d'un nouveau PDU, activé en 2004, qui relance les réflexions locales sur la place du transport public dans la ville. La réorganisation du réseau et des rabattements, l'intermodalité avec l'ensemble des autres modes, le fonctionnement de la gare urbaine, la question du stationnement, la stagnation de la fréquentation des transports publics, l'accessibilité aux Personnes à Mobilité Réduite, se trouvent ainsi remis en débat. D'autres dimensions, répondant à l'évolution du cadre législatif, sont introduites, comme les livraisons de marchandises en ville, les plans de mobilité d'entreprises et la question environnementale (bruit et qualité de l'air). Cependant, c'est peut-être encore l'évolution du concept de « Taxitub » qui cristallise les réflexions et constitue le principal vecteur d'intervention pour l'agglomération briochine, laissant encore dans l'ombre le thème de la hiérarchisation du réseau dans sa partie centrale.

#### 4.3. L'évolution récente du concept de « Taxitub »

L'innovation, en termes de services, qu'a représenté « Taxitub », connaît encore, depuis peu, des adaptations importantes. D'abord, sur le plan technologique, avec un développement du logiciel de réservation, doté de fonctionnalités nouvelles améliorant l'interface serveur/taxi et permettant une facturation informatisée des courses. Ensuite, à travers une évolution du concept puisque les « lignes virtuelles » empruntant un tracé fixe restent en application sur le territoire de Saint-Brieuc, mais sont remplacées par des liaisons de point à point dans les périphéries ; le service « Taxitub » est, dans ce cas, réalisé à partir d'un itinéraire optimisé, en fonction des origines-destinations des clients regroupés, ce qui revient à promouvoir une « dématérialisation » des lignes. Enfin, les adaptations intéressent l'organisation géographique puisque le service est maintenant offert entre communes limitrophes et plus seulement en rabattement sur le réseau classique et Saint-Brieuc.

Ces évolutions, rendent ce service à la demande plus souple encore et devraient permettre une réduction de ses coûts de production, pour une qualité de desserte accrue, en particulier sur les liaisons de proximité, entre les communes périphériques. La vocation de « Taxitub », principalement à l'usage des habitants des secteurs péri-urbains ne disposant pas

d'automobile, peut symboliser auprès de la population, qu'elle l'utilise ou non, le caractère vertueux d'une politique de Développement Durable, dans son triptyque :

- *L'argumentaire social.* Par son origine, l'offre de transport proposée se situe dans la lignée de la LOTI et du « Droit au transport pour tous » qu'elle institue. Il s'agit, prioritairement, de rendre accessible l'espace intercommunal aux populations ne disposant pas de moyens pratiques de déplacements ;
- *L'argumentaire économique.* Il renvoie au calcul de l'économie réalisée par la collectivité par rapport au même niveau de service, rendu à l'aide de moyens classiques de transports publics. De plus, sous un autre angle, elle émane de la dynamique créée par la diffusion du système auprès d'autres collectivités, incarnant ainsi une action publique moderniste dans le domaine de l'informatisation des systèmes de transports ;
- *L'argumentaire écologique.* Plus récent, il rebondit sur la dimension économique en envisageant, là encore, une comparaison avec le bus « *En ne fonctionnant qu'à la demande, ce système de transport original ne consomme environ que 4 000 litres de carburant dans l'année. Le même service, s'il était assuré par des lignes régulières de bus, engloutirait 340 000 litres de gazole. Les économies d'énergie sont loin d'être négligeables. La préservation des ressources naturelles s'accompagne d'une réduction des émissions polluantes. Au bout du compte, le respect de l'environnement fait son chemin* »

Pourtant, l'usage des « Taxitub » dans l'agglomération reste modeste et, en contrepoint de l'image flatteuse qui accompagne cette innovation, on peut se demander si sa médiatisation ne conduit pas finalement, d'une part, à limiter l'action globale en faveur des transports publics et, d'autre part, à éviter de poser la question des critères d'une urbanisation moins génératrice de mouvements.

Il reste que l'extension géographique des « Taxitub » favorisée par les adaptations récentes du produit, est à même de constituer un enjeu privilégié pour alimenter la réflexion sur la gestion des déplacements, à l'échelle du nouveau Syndicat Mixte de Pays, créé initialement pour gérer les fonds territoriaux en provenance de la Région, de l'Etat et de l'Europe, ainsi que pour animer les différents EPCI ; ensuite, SCOT, « Pays Touristique » et bientôt SAGE sont venus conforter ces intentions premières. La démarche novatrice de « Plan de Déplacements de Pays » envisagée, pourrait alors révéler une concurrence institutionnelle fragilisant la Communauté d'agglomération qui a besoin de temps pour marquer son territoire. Celle-ci peut-elle alors compter sur le PDU pour affirmer son existence et afficher son identité ? Les difficultés du projet TEO en font un pilier fragile et la priorité accordée par Saint-Brieuc à l'accessibilité automobile au centre pourraient contredire les visées intercommunales en matière de transports collectifs.

## Conclusion

En définitive, loin de simplifier la coopération intercommunale, le contexte récent a multiplié les cadres d'actions et les résultats des élections de 2001, ont contribué à rendre le jeu local plus complexe. La commune reste l'échelon de référence à l'approbation duquel est soumise l'avancée des projets intercommunaux, notamment en raison de la maîtrise foncière qu'elle exerce ; la Communauté d'agglomération qui a bénéficié de l'expérience du district antérieur, demeure aujourd'hui en quête d'identité, de projets stratégiques et à la recherche de moyens humains supplémentaires. De plus, elle pourrait se trouver fragilisée si la planification



stratégique — urbaine et transport — lui échappait au profit du Pays, soutenu par la Région et incluant le Département. Dans ce cadre qui reste à préciser, la régulation d'un vaste territoire briochin, urbanisé dans son mode de fonctionnement et spatialement cohérent, semble demander aujourd'hui une articulation des différents niveaux institutionnels en présence, une clarification de leurs compétences et de leurs rôles respectifs (notamment quant à la définition d'un intérêt communautaire) et l'instauration de mécanismes de coordinations. La place du transport public dans la dynamique territoriale se révèle ici un bon indicateur pour comprendre les processus en œuvre : ils ont largement contribué à soutenir la logique extensive d'un périmètre intercommunal assez bien calé sur celui de l'aire urbaine ; ils participent, sinon à l'intégration des compétences, du moins à l'affichage d'une identité (CABRI) et à la promotion de la Communauté. Cependant, la situation de crise des transports publics, partiellement masquée par le symbole et l'image valorisante du « Taxitub », fragilise l'aboutissement des projets de recomposition et de hiérarchisation de l'ensemble du réseau.

## **Troisième partie**

### **Synthèse et conclusion**



## Chapitre 8

### Analyse transversale des études de cas

Caroline Gallez

#### Introduction

Ce chapitre propose une analyse transversale des études de cas réalisées dans les régions urbaines de Rennes, Saint-Étienne, Valenciennes, Caen et Saint-Brieuc.

La diversité des trajectoires observées en matière d'intercommunalité, de planification urbaine et de politiques de transports publics montre que ces analyses locales ne peuvent avoir de portée universelle. Cependant, le recul historique nous permet d'identifier un certain nombre de tendances et de caractéristiques communes, qui témoignent des changements survenus dans les logiques de territorialisation des transports publics urbains.

La spécificité de la question de la territorialisation de l'action publique en matière d'organisation des déplacements en milieu urbain est abordée dans une première section. L'évolution des formes et des logiques de l'organisation des transports publics urbains est ensuite caractérisée à partir d'une analyse chronologique, qui distingue trois phases principales, associées aux changements des politiques définies à l'échelle nationale. L'instauration du Versement transport, au début des années 1970, marque le renouveau des transports collectifs et active la dynamique intercommunale (section 2). Face à l'essoufflement des logiques extensives issues de ce mode de financement et à l'évolution rapide des pratiques de déplacements, l'État tente d'impulser la mise en œuvre de politiques intermodales, visant à favoriser la coordination des réseaux urbains et interurbains (section 3). Par ailleurs, dans les années 1990, la généralisation du concept de développement durable, la relance de la planification stratégique et la réforme territoriale modifient le cadre d'action et les objectifs des politiques de transports urbains (section 4).

#### 1. La question territoriale dans le champ des transports publics urbains

La notion de *cohérence territoriale* décrite par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi Gayssot-Besson) renvoie à une double problématique :

- celle de la définition de périmètres d'action adaptés à la prise en compte des enjeux de développement et de fonctionnement des espaces urbanisés ;
- celle de la coordination des actions sectorielles d'urbanisme, de déplacements et de logement, en vue de satisfaire la mise en œuvre des objectifs de développement durable définis pour ce territoire.

Dans le champ des transports en milieu urbain, la question de la territorialisation de l'action publique se pose de manière particulière, pour deux raisons au moins.

La première est liée à l'impact des transports sur les territoires urbanisés. Depuis une cinquantaine d'années, l'amélioration constante des conditions de déplacement des personnes et des biens, essentiellement due à une augmentation des vitesses, a entraîné un bouleversement important des flux de circulations et de la localisation des résidences et des activités (Wiel, 1999). Alors que les effets du développement des réseaux de transports sur les territoires urbains sont de plus en plus marqués, ils sont également de moins en moins

« localisés ». Les conséquences de la construction d'une infrastructure routière ou de l'ouverture d'une ligne ferroviaire se mesurent – à moyen terme - bien au-delà des lieux qu'elles desservent directement. En d'autres termes, parce que la vitesse permet aux individus ou aux entreprises de s'affranchir des contraintes de localisation, il existe une disjonction croissante entre les territoires au sein desquels se développe ou s'organise l'offre de transport, et les espaces accessibles, fréquentés, ouverts, grâce à cette offre<sup>1</sup>. De ce fait, à mesure que se développent les réseaux et que sont repoussées les limites urbaines, la quête de l'optimum dimensionnel apparaît à la fois plus pressante et sa définition toujours insaisissable.

La deuxième raison est liée à l'existence des multiples segmentations qui caractérisent l'exercice des compétences associées à l'organisation des déplacements en milieu urbain. Ces segmentations touchent en premier lieu les compétences associées au développement et à l'entretien des réseaux de voirie, à l'organisation de l'offre et à l'exploitation du service des transports collectifs, à la gestion du stationnement et à la police de la circulation. Par ailleurs, du fait du caractère très décentralisé de l'organisation des réseaux de transports publics, plusieurs collectivités territoriales sont impliquées dans la gestion des déplacements au sein de bassins d'emplois de plus en plus étendus : les déplacements locaux font aujourd'hui appel à différents types de réseaux, urbains, départementaux et même régionaux. Enfin, les compétences en matière d'urbanisme (ou d'aménagement de l'espace) et de transports sont également disjointes. Les premières, si elles évoluent vers un plus grand partage (Le Saout, 2004), demeurent encore essentiellement des prérogatives communales, tandis que les secondes font depuis longtemps l'objet d'ententes intercommunales. La mise en cohérence des politiques sectorielles se décline dès lors à la fois en termes de coordination des politiques d'urbanisme, de logement et de déplacements, et, à l'intérieur du champ des transports, en termes de coordination entre les compétences relatives à la voirie, aux transports collectifs et au stationnement.

Du fait de ces spécificités, le champ des transports urbains a fait l'objet d'une attention soutenue de la part du législateur, soucieux d'adapter l'organisation institutionnelle aux évolutions rapides des modes de vie et des pratiques de déplacement en milieu urbain (Offner, 2002). Depuis l'instauration du Versement transport au début des années 1970, principal vecteur de l'intercommunalité, jusqu'aux transformations récentes issues de la loi Chevènement, les formes et les logiques territoriales qui caractérisent les transports publics ont évolué. Les trajectoires de la coopération intercommunale, de la planification et des politiques de transports publics reconstituées dans les cinq régions urbaines étudiées témoignent à la fois de l'influence des systèmes d'incitation mis en place à l'échelle nationale, et de la montée en puissance du pouvoir local dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des politiques de transports publics.

## 2. Mise en place du Versement transport et logiques extensives au sein des PTU

Entre les années 1930, où la concurrence des lignes d'autocars commence à menacer la fréquentation des tramways, et la fin des années 1960, marquée par la diffusion rapide de la voiture particulière, l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine des transports collectifs urbains se limite, en dehors des très grandes agglomérations, à des opérations de sauvegarde de l'unité des réseaux ou de soutiens financiers ponctuels. Dans ce cadre, il faut mentionner les décrets sur la coordination des transports de 1938 et 1939, qui tentent de

---

<sup>1</sup> Cette caractéristique traduit, comme l'a souligné J. Lévy (1994), la dichotomie entre deux éléments constitutifs de l'espace géographique : d'une part l'échelle, qui touche à la dimension du phénomène étudié et d'autre part la métrique, qui concerne la façon dont on mesure les distances (réseau versus territoire).

pacifier la compétition entre les transporteurs urbains et interurbains<sup>2</sup>. L'application de cette nouvelle règle se heurte toutefois au développement d'entités urbaines pluri-communales. Cette difficulté débouche, en 1949, sur l'invention du *Périmètre urbain*, qui vise à protéger les entreprises de transports urbains de la concurrence des transporteurs interurbains, en délimitant un périmètre au sein duquel ces derniers ne sont pas autorisés à effectuer de desserte – sauf dérogation accordée par la collectivité concédante. La frontière ainsi instaurée entre réseaux urbains et interurbains est alors calée sur la notion d'ensemble bâti, englobant le territoire de la ville-centre et tout ou partie des territoires des communes entourant le centre<sup>3</sup>.

L'une des conditions de fonctionnement de ce système protectionniste est que les recettes tarifaires couvrent la rémunération des entreprises, car dans le cas contraire, la commune-centre, pouvoir concédant, n'accepte pas longtemps de prendre à sa charge les déficits en partie liés aux extensions périphériques des réseaux. Cette situation de crise se produit à la fin des années 1960, et les transports collectifs se trouvent engagés dans une spirale de déclin.

Plusieurs événements – que nous ne détaillerons pas ici – vont alors produire une prise de conscience d'un nécessaire renouveau des transports publics urbains (Ziv et Napoléon, 1981 ; Lefèvre et Offner, 1990).

La politique nationale de relance s'appuie notamment sur la mise en place d'une taxe dont le produit est dédié aux transports collectifs : le *Versement transport* (VT), et dont les modalités de perception vont influencer durablement les stratégies de développement territorial des réseaux urbains. Le prélèvement de la taxe dans les agglomérations de province est en effet conditionné par un seuil démographique<sup>4</sup> qui incite les élus locaux à se regrouper au sein de structures intercommunales atteignant ou dépassant la population critique (Menerault, 1993). Afin de simplifier le calcul de la fiscalité locale, le périmètre urbain, désormais appelé Périmètre des Transports Urbains (PTU), ne correspond plus à la limite agglomérée desservie par les lignes urbaines, mais au ressort territorial de l'Autorité organisatrice des transports urbains (AOTU), en d'autres termes au périmètre de la ou des commune(s) qui la constitue(nt).

En raison de leur taille, quatre des cinq agglomérations étudiées (Rennes, Valenciennes, Caen et Saint-Étienne) sont directement concernées par la possibilité d'instaurer cette taxe dès 1973<sup>5</sup>. Selon les configurations urbaines et administratives initiales, la mise en place du VT suscite différentes réorganisations institutionnelles.

### 2.1. Le Versement transport, vecteur de l'intercommunalité

Dans l'arrondissement de Valenciennes, la petite taille de la ville-centre (42 500 habitants en 1975), le morcellement communal important et l'urbanisation étendue mais faiblement hiérarchisée rendent le regroupement intercommunal indispensable. En 1976, à l'initiative de Pierre Carous, sénateur-maire gaulliste de Valenciennes, le *syndicat intercommunal des*

<sup>2</sup> Ces décrets instaurent un partage du marché sous l'égide d'un comité technique départemental des transports et posent un principe de non-concurrence entre les transporteurs urbains et interurbains à l'intérieur des agglomérations.

<sup>3</sup> Cette mesure favorise, après une période de vide administratif et de concurrence sauvage, un éphémère « âge d'or » soutenu par le jeu des tutelles, durant lequel les collectivités vont chercher à orienter la définition de l'offre et les transporteurs procéder à une décapitalisation des entreprises, du tramway à l'autobus (cf. Ribeill, 1986).

<sup>4</sup> Égal à 300 000 habitants en 1973, ce seuil est abaissé à 100 000 habitants dès 1974.

<sup>5</sup> Saint-Brieuc sera également tenté d'inciter, à la fin des années 1970, une réflexion permettant de créer un Périmètre de transports urbains regroupant plus de 100 000 habitants.

*transports urbains du Valenciennois* (SITURV) est créé sur un périmètre initial de 28 communes.

En région stéphanoise, il existe depuis 1953 un syndicat mixte concédant les lignes du réseau urbain, le *syndicat du réseau des transports en commun de la région stéphanoise* (SRTC), créé sur la base d'un accord ancien entre la ville-centre et le Département de la Loire. La population regroupée au sein du PTU est cependant inférieure au seuil requis pour la perception du VT. En 1973, douze communes de l'agglomération stéphanoise décident de se regrouper au sein du *Syndicat intercommunal pour la coordination des transports en commun de la région stéphanoise* (SITRAC), formant alors un ensemble de 320 000 habitants. Il est à noter que le SITRAC, créé en 1974 juste avant que le seuil de perception du VT ne soit abaissé à 100 000 habitants, n'exercera jamais véritablement les compétences d'organisation du réseau, qui restent confiées au syndicat mixte. Cette situation ambiguë contribue à délégitimer la structure intercommunale, et à affaiblir sa capacité à percevoir le VT, plusieurs entreprises inscrites dans son périmètre usant en effet de l'argument légal<sup>6</sup> pour refuser d'acquitter la taxe. Il faut attendre les élections municipales de 1977, et la formation d'une coalition de gauche dans l'agglomération stéphanoise pour que le portage politique des enjeux de transports collectifs favorise la normalisation de la situation à travers la création d'une autorité organisatrice « à part entière », le *Syndicat intercommunal pour l'organisation des transports de l'agglomération stéphanoise* (SIOTAS). Comme dans plusieurs autres agglomérations françaises, l'implication des communes entraîne alors le retrait du Département et la disparition du SRTC, le Conseil général continuant toutefois à apporter un soutien financier au réseau urbain jusqu'en 2001.

L'exemple de Caen montre que la position départementale n'est pas univoque face à l'évolution de l'intercommunalité qui touche les transports publics. Par ailleurs, dans cette agglomération, le rôle joué par Transexel, l'exploitant du réseau, est particulièrement actif dans la dynamique locale. Dès 1972, ce dernier effectue une restructuration du réseau, et les gains de temps obtenus lui permettent d'étendre des lignes vers trois communes périphériques. Si cette extension paraît relativement modeste au regard de la taille de l'agglomération caennaise (13 communes en 1974), elle témoigne cependant de l'influence exercée par le transporteur<sup>7</sup> sur la détermination du périmètre de transport. La décision prise par la ville de Caen d'instaurer le Versement transport le 1<sup>er</sup> juin 1975 prouve l'adhésion de la collectivité à la stratégie de modernisation du réseau impulsée par Transexel qui souhaite faire de Caen l'un de ses réseaux-vitrines (Menerault, 1994). L'amélioration de l'offre est conséquente dès 1976, puisque le nombre de kilomètres par habitant passe de 16,1 à 22,6 et en 1977, la fréquentation du réseau caennais le classe parmi les premiers de sa catégorie. Le développement du réseau continue ensuite à se faire sans réorganisation institutionnelle jusqu'en 1977, où onze communes sont desservies – dont cinq hors de l'agglomération INSEE. À cette date, afin d'assurer l'adéquation entre réseau et territoire institutionnel, les collectivités décident de fonder le *Syndicat mixte de transports en commun de l'agglomération caennaise* (SMTCAC) qui regroupe 17 communes associées au Département du Calvados.

---

<sup>6</sup> Selon la loi, seules les autorités organisatrices des transports sont habilitées à percevoir la taxe.

<sup>7</sup> Selon Menerault, 1994, p. 500 : (...) il est significatif de constater qu'entre 1973 et 1977, le territoire du réseau est plus vaste que celui de l'autorité organisatrice, ce que l'on peut tenir pour un indicateur du rôle du transporteur dans la dynamique intercommunale, celui-ci cherchant à orienter l'extension du Périmètre des transports urbains de manière à obtenir la maîtrise du réseau sur l'ensemble de ce territoire.

À Rennes, du fait de la préexistence d'un District urbain<sup>8</sup>, la question de la réorganisation institutionnelle des transports publics se pose d'emblée en termes d'intégration ou de non-intégration de la compétence transport dans la structure communautaire. En 1975, l'instauration du VT permet à la ville-centre de faire face aux difficultés financières qui touchent l'exploitation des lignes de transports collectifs, et d'améliorer la qualité de l'offre dans la ville-centre et les quatre communes périphériques desservies<sup>9</sup>. L'absence de réorganisation d'ensemble montre que les transports publics ne sont pas encore prioritaires, et qu'ils restent faiblement intégrés au projet d'aménagement urbain. En 1977, l'élection d'une municipalité socialiste conduite par E. Hervé va leur donner un nouvel élan. Dès l'année suivante, une partie des élus soutenus par le maire de la ville-centre militent pour l'intégration de la compétence transport au sein du District. Cependant, une conjonction d'intérêts liés à une opposition de principe d'une partie des élus communistes, et à la crainte exprimée par certaines communes périphériques face à la mise en place d'une structure communautaire trop intégrée, fait échouer cette tentative. C'est finalement un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) qui se met en place en 1980, le *Syndicat intercommunal des transports collectifs de l'agglomération rennaise* (SITCAR), regroupant 22 des 27 communes du District.

## 2.2. Effets de réseaux et limites des logiques extensives

Ces quatre exemples démontrent, au-delà des spécificités géographiques, politiques ou sociales à chaque agglomération, le rôle majeur joué par le VT dans le développement des réseaux urbains et dans la mise en place des structures intercommunales<sup>10</sup>. Toutefois, cette taxe peut également constituer un facteur « repoussoir », pour certaines communes périphériques qui ne souhaitent pas y soumettre les entreprises installées sur leur territoire. Il s'agit en général de communes bien dotées en taxe professionnelle, ou qui escomptent tirer un avantage d'une position extérieure au PTU pour attirer des emplois. Leur adhésion ultérieure à la structure intercommunale peut alors dépendre d'un changement politique, de la pression exercée par les habitants, ou d'une conviction plus tardive des élus de l'intérêt d'une desserte par les lignes urbaines<sup>11</sup>.

Les périmètres de transports urbains, une fois définis, varient de façon relativement marginale (cf. tableau 1 en annexe) – en dehors de l'arrondissement de Valenciennes. L'extension dépend de la demande d'adhésion des communes périphériques, qui entraîne l'ouverture de nouvelles lignes ou le prolongement de lignes existantes. Le cas du Valenciennois est assez exceptionnel, puisque le périmètre des transports urbains continue de s'accroître de façon régulière pendant une vingtaine d'années après la création du SITURV : passant de 28 à 43 communes entre 1976 et 1977, le PTU atteindra 65 communes en 1995 (sur les 82 communes que compte l'arrondissement). Cette évolution n'est toutefois pas totalement atypique dans la Région Nord-Pas-de-Calais, caractérisée par une urbanisation importante mais diffusée sur l'ensemble du territoire, et se prêtant par conséquent difficilement à la définition de frontières nettes entre urbain et non urbain. Par ailleurs, elle est confortée par le choix politique de la

<sup>8</sup> District créé en 1970, après l'échec de la tentative de mise en place d'une Communauté urbaine.

<sup>9</sup> Avec lesquelles Rennes a établi des conventions bilatérales.

<sup>10</sup> Une circulaire du 20 mars 1974 (n°74-40) évoquait d'ailleurs explicitement cette visée en mentionnant que « les communes dont les problèmes de transports débordent le plus souvent leur cadre national sont incitées à se regrouper au sein d'un établissement public compétent en matière de transports urbains de façon à atteindre le seuil fixé ».

<sup>11</sup> Ainsi, dans l'agglomération de Saint-Brieuc, la commune de Plérin a longtemps formé une enclave territoriale au sein du PTU de l'agglomération briochine, et finira par adhérer à la structure communautaire en 1996.



collectivité, qui ne refuse pas l'entrée au sein du syndicat intercommunal des communes rurales.

Au début des années 1980, la baisse du seuil démographique de perception du VT (30 000 habitants en 1982<sup>12</sup>) modifie sensiblement l'impact du système de financement sur les stratégies de regroupement territorial des communes. Dans la majorité des 80 autorités organisatrices qui instituent la taxe à partir de 1983, *la commune-centre à elle seule dispose de plus de 30 000 habitants et n'est plus, de ce fait, tributaire de sa périphérie* (Menerault, 1993). Dès lors, les groupements de communes, lorsqu'ils existent, sont souvent de moindre importance. Ainsi, en 1983, le *Syndicat des transports urbains briochins* (STUB) est créé autour des trois communes de Saint-Brieuc, Ploufragan et Trégueux, desservies par la Compagnie des autocars d'Armorique, filiale du groupe Verney. Il contraste fortement avec les ambitions affichées antérieurement à la loi de 1982, dans le cadre du Syndicat d'études chargé d'une réflexion sur la définition du Périmètre de transports urbains (SIETUB). De même en région stéphanoise, l'échec de la tentative de création d'un syndicat intercommunal regroupant une dizaine de communes de la vallée du Gier aboutit à la mise en place, en 1985, d'un SIVU limité à deux communes : Saint-Chamond et Saint-Paul-en-Jarez. La juxtaposition de deux AOTU (le SIOTAS autour de Saint-Étienne et le SITVAG autour de Saint-Chamond) jusqu'à la fin des années 1990 est révélatrice de la persistance des clivages qui opposent l'agglomération stéphanoise à la partie orientale de la vallée du Gier<sup>13</sup>.

Au total, les intercommunalités mises en place dans les années 1970 et 1980 ne favorisent guère l'intégration des compétences sectorielles. Elles ont en commun de privilégier la formule syndicale, très souvent à vocation unique, pour étendre les dessertes locales sans questionner, à de rares exceptions près, la pertinence de la frontière entre les réseaux urbains et interurbains. Les PTU transgressent rarement les limites des espaces agglomérés, dont la densité garantit une relative rentabilité des lignes de transports collectifs.

L'accélération de l'étalement urbain, perceptible à partir du recensement de 1982, accroît l'écart entre les périmètres de transports urbains et les limites sans cesse repoussées des « territoires de la mobilité quotidienne ». Dans un contexte de crise du financement des transports collectifs, la logique d'extension des lignes urbaines tend à s'essouffler. L'augmentation générale des déficits d'exploitation des réseaux urbains à partir du milieu des années 1980, liée aussi à la stabilisation, voire à la baisse des ressources du Versement transport et à la stagnation de la fréquentation, constitue désormais un frein à l'adhésion de nouvelles communes. Alors que la question intercommunale est mise en suspens, les conditions d'évolution des PTU et de leur mise en adéquation avec les limites des bassins d'emploi dépendent des initiatives des collectivités locales.

Entre la seconde moitié des années 1980 et le début des années 1990, deux processus caractérisant la conduite de l'action publique locale viennent modifier les dynamiques territoriales des transports urbains.

Le premier processus consiste dans l'élaboration et dans la mise en œuvre de politiques intermodales, qui, à travers la coordination des services de transports urbains et interurbains, impliquent des collectivités locales d'échelles géographiques différentes : les communes ou leurs regroupements, les Départements et les Régions.

---

<sup>12</sup> Dans le cadre de la loi n°82-684 du 4 août 1982.

<sup>13</sup> Le maire de St Chamond s'est opposé en 1981 à l'adhésion au SIOTAS, en raison de son opposition affichée à l'encontre du Versement transport, mais également dans une logique d'autonomisation de l'agglomération St Chamonnaise par rapport à l'agglomération stéphanoise.

Le second processus renvoie à l'émergence d'un pouvoir d'agglomération, parfois associé au renforcement du leadership politique ; les changements qui surviennent dans l'organisation institutionnelle ou dans la formulation des enjeux de transports publics engagent avant tout les EPCI nouvellement constitués ou renforcés.

Ces deux processus ne sont pas exclusifs l'un de l'autre, et les changements produits dépendent notamment de l'évolution des rapports de force ou d'alliance entre les différentes collectivités locales.

### 3. Remise en question de la frontière entre réseaux urbain et interurbain : politiques intermodales et visions métropolitaines

À la fin des années 1980, le développement de l'*intermodalité*, entendue comme la capacité d'un système de transport à favoriser l'usage de plusieurs modes au cours d'un même déplacement, apparaît comme l'un des moyens de répondre aux évolutions rapides de la demande de mobilité en milieu urbain. Même si cette problématique s'applique à la mise en cohérence de l'ensemble des modes de déplacements, elle constitue, dans le contexte institutionnel français, une préoccupation forte des autorités organisatrices et des exploitants de transports collectifs.

Alors que l'essor de l'automobile, particulièrement important dans les années 1980, compromet partiellement les efforts engagés depuis une dizaine d'années pour soutenir le développement de réseaux de transports publics performants, l'incongruité du maintien d'une barrière protectionniste telle que le PTU apparaît plus criante. La logique concurrentielle s'est en effet déplacée d'une concurrence entre modes routiers et ferrés à une concurrence entre modes collectifs et voiture individuelle. Dès lors, l'intermodalité passe du statut de moyen à celui d'objectif, formulé en termes d'amélioration de l'efficacité des réseaux de transports publics permettant de « crédibiliser » l'offre face à la concurrence de la voiture particulière.

Par ailleurs, la coordination des autorités organisatrices de transport d'échelles géographiques différentes apparaît comme une alternative au développement extensif des intercommunalités urbaines, compromis par l'abaissement du seuil du Versement transport et par l'augmentation des déficits d'exploitation qui constituent l'un des effets pervers du mode de financement des transports urbains (Lefèvre et Offner, 1990).

Si le rôle des Départements dans la conciliation des offres urbaines et suburbaines est inégal, mais relativement faible, les Régions, plus spécifiquement dans les espaces métropolitains, semblent s'intéresser davantage aux enjeux de la desserte urbaine.

#### 3.1. Lier les réseaux urbains et suburbains : l'ambiguïté du rôle des Départements

La Loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 a confié aux Départements l'organisation des transports routiers de voyageurs en dehors des PTU, en incluant dans cette compétence les services de transports scolaires. À ce titre, la collectivité départementale est donc directement concernée par la coordination des services de transports urbains et suburbains.

Vers la fin des années 1950, au moment où l'essor de la voiture individuelle infléchit la courbe de fréquentation des transports collectifs urbains, certains Départements se sont engagés auprès des autorités organisatrices urbaines – alors souvent limitées aux communes-centre – afin de garantir l'intégrité des réseaux. Cette contribution se formalise parfois, comme à Caen ou à Saint-Étienne, sous forme d'un Syndicat mixte ; elle se concrétise le plus souvent par une simple participation financière aux investissements. Toutefois, même dans le

cas où se crée un syndicat mixte de transport, il est rare que le partenariat entre les deux collectivités aboutisse à la mise en œuvre d'une politique intermodale visant une meilleure conciliation entre les offres urbaines et départementales. Ainsi en région stéphanoise, le périmètre du Syndicat mixte de transport (SRTC) ne dépassera jamais six communes.

L'agglomération caennaise, du fait du rôle spécifique du transporteur, constitue pourtant une exception. L'association des communes et du Département du Calvados au sein du syndicat mixte de transport (SMTAC) créé en 1977 bénéficie en effet de deux circonstances favorables. En premier lieu, la proximité partisane entre le Département et la Ville de Caen facilite le dialogue et la convergence de vues autour des transports collectifs. En second lieu, la Compagnie de transports du Calvados, largement majoritaire dans l'exploitation des lignes suburbaines, est détenue par le groupe qui gère le réseau urbain, invalidant dès lors le principe protectionniste qui sous-tend la notion de Périmètre des transports urbains. Il faut également ajouter que l'étalement urbain, qui se manifeste de manière précoce dans l'agglomération caennaise, constitue un facteur d'incitation objectif à l'articulation des deux réseaux. Dès les années 1980, sous l'appellation « deux réseaux en harmonie », la politique menée par le SMTAC consiste à déterminer des points de desserte à l'intérieur du Périmètre des transports urbains ouverts aux lignes interurbaines gérées par le Département, et à admettre, à certains de ces points d'arrêt, une clientèle urbaine voyageant à l'intérieur du PTU, et bénéficiant ainsi d'un complément d'offre. Une série de mesures d'harmonisation des deux réseaux en termes de signalétique, d'équipement et de tarification zonale intégrée permettent de mettre en œuvre une politique volontariste, qui se traduit par une augmentation sensible de la fréquentation.

Dans la plupart des cas pourtant, le Département n'a pas de rôle moteur dans l'élaboration d'une politique intermodale. Plus encore, l'implication de cette collectivité dans la gestion des réseaux urbains est décroissante<sup>14</sup>. Trois facteurs, souvent complémentaires, peuvent concourir à expliquer la position de retrait de cette collectivité vis-à-vis des questions de transports collectifs urbains.

Le premier facteur tient à une possible rivalité politique entre le maire de la ville-centre ou le président de l'autorité organisatrice urbaine et le président du Conseil général : c'est le cas notamment à Rennes ou, plus récemment, à Saint-Étienne. Le second facteur tient à la persistance d'un antagonisme culturel entre ville et campagne, incarné par l'opposition entre la Ville-centre, représentative des intérêts urbains et le Conseil général, soutien traditionnel du monde rural<sup>15</sup>. Or les compétences confiées au Département depuis les lois de décentralisation tendent à le conforter dans la représentation des intérêts des communes rurales, dont la demande en matière de desserte de transport est plus orientée vers le développement des infrastructures routières que vers celui de transports collectifs urbains. Le troisième facteur s'inscrit quant à lui dans une perspective historique d'autonomisation des autorités urbaines, qui prend corps dès le début du XX<sup>e</sup> siècle : c'est souvent la volonté exprimée par les collectivités de ne pas voir la desserte urbaine réduite au rôle de sous-produit d'un réseau départemental, généralement peu actif, qui conduit à la séparation des partenaires.

---

<sup>14</sup> Entre la fin des années 1970 et le début des années 1990, sur les huit changements institutionnels impliquant l'échelon départemental, six concernent l'éviction de ce niveau dans la gestion des transports urbains : Saint-Étienne, Saint-Malo, Charlevilles-Mézières, Douai, Maubeuge et le Creusot (Menerault, 1992).

<sup>15</sup> La traditionnelle opposition ville-campagne peut se passer d'une rivalité partisane lorsqu'elle est incarnée par des leaders aux personnalités affirmées : la guerre pichrocoline qui opposa pendant une vingtaine d'années la Ville de Montpellier et le Conseil général de l'Hérault, à travers Georges Frêche (PS) et Gérard Saumade (apparenté MDC), a ainsi empêché toute amorce de réflexion en matière de coordination des réseaux de transports collectifs urbain et départemental (Gallez, 2000).

### 3.2. Contexte métropolitain et revalorisation des liaisons ferroviaires : la montée en puissance du couple agglomération-Région

Si la LOTI confère aux Régions des responsabilités en matière de transports d'intérêt régional, il faut attendre 2002 pour que ces dernières, conformément aux dispositions de la loi Gayssot-Besson, deviennent autorités organisatrices de plein exercice pour les lignes ferroviaires. Toutefois, depuis la loi de régionalisation du transport ferroviaire de 1997, sept régions pilotes ont expérimenté l'extension de ces compétences et mis en œuvre une politique de réorganisation ou de revalorisation des dessertes, dont les TER<sup>16</sup> constituent la part la plus visible.

Les différentes agglomérations présentent des contrastes relativement importants du point de vue du positionnement des Régions sur les questions de transports collectifs en général, et de politique intermodale en particulier.

Dans les espaces métropolitains, la politique intermodale est conçue par l'ensemble des collectivités locales comme un enjeu majeur, parce qu'elle apparaît comme un élément de la mise en cohérence de l'aire métropolitaine, garantissant son fonctionnement. Cet enjeu est d'autant plus marqué en France que les grandes villes de province ne peuvent rivaliser en taille avec leurs homologues multimillionnaires européennes. Pour autant, l'implication de la Région peut différer sensiblement selon les priorités et les contraintes qui déterminent son action en matière d'aménagement territorial. Notre échantillon comporte à cet égard deux exemples contrastés (Valenciennes et Saint-Étienne) du point de vue de l'interaction entre les politiques locales et régionales de transports publics.

La Région Nord-Pas-de-Calais comme la Région Rhône-Alpes ont fait partie de celles qui ont expérimenté la régionalisation des transports ferroviaires. La première a même largement anticipé cette réforme. Dès le milieu des années 1970, alors que la Région n'est encore qu'un Établissement public régional (EPR), elle œuvre auprès de l'État et de la SNCF pour le développement des lignes ferroviaires régionales<sup>17</sup>. Cette politique volontariste doit beaucoup à l'implication de Pierre Mauroy (PS), alors maire de Lille et député du Nord. Si l'on ne peut sous-estimer son incidence en termes de revalorisation des services sur un réseau fortement maillé, cette politique volontariste a toutefois longtemps ignoré l'échelle urbaine. En raison de fortes contraintes financières, la logique d'axe (développement de liaisons de pôle à pôle) l'emporte en effet sur une logique de maillage fin et délaisse largement l'amélioration de la desserte périurbaine au sein des PTU (Barré et Menerault, 1999). Malgré le caractère pionnier de la politique régionale, l'intérêt des collectivités locales à l'égard des enjeux d'intermodalité ne se manifeste que tardivement. Le Valenciennois a néanmoins bénéficié de la première mesure concrète d'harmonisation tarifaire entre le réseau urbain et le TER sur l'axe Lille-Valenciennes, à travers la mise en œuvre d'un système de billettique innovant, Transcarte. À ce titre intermodal dont l'extension régionale est inscrite au SRADT<sup>18</sup>, s'ajoute aujourd'hui la perspective de la création d'un syndicat mixte de transport à l'échelle régionale, en germe depuis maintenant plusieurs années.

En région stéphanoise, les connexions entre les politiques urbaine et régionale de transports collectifs, quoique récentes, semblent plus avancées. Le rapprochement entre Saint-Étienne et Lyon, qui s'opère dans les années 1990 à la faveur de la mise en place d'une instance de

<sup>16</sup> Transports express régionaux.

<sup>17</sup> La Région Nord-Pas-de-Calais s'est ainsi *portée volontaire pour participer, à titre expérimental, à la réalisation d'un des premiers Schémas Régionaux de Transports Collectifs* (Barré A. et Ph. Menerault, 1999).

<sup>18</sup> Source : Rapport du CESR du Nord-Pas-de-Calais, 2002.

coopération informelle, la Région Urbaine de Lyon (la RUL)<sup>19</sup>, a ainsi fortement influencé les réflexions locales en matière d'aménagement, notamment pour ce qui concerne la réorganisation des transports publics. Dans la charte d'objectifs élaborée au début des années 1990 en partenariat avec l'État, la mise en œuvre d'une politique intermodale est décrite comme une action prioritaire pour le fonctionnement métropolitain. Concernant les transports collectifs, le schéma directeur élaboré à l'échelle de la RUL prévoit en particulier l'articulation de l'ensemble des modes collectifs, de l'urbain à l'interurbain, autour d'une armature ferroviaire renforcée. Cette montée des enjeux d'intérêt métropolitain, qui coïncide avec le lancement d'une réflexion globale sur la restructuration du réseau urbain, permet de renforcer les projets de modernisation prévus par le syndicat des transports stéphanois. En s'appuyant sur l'intérêt métropolitain d'une interconnexion entre le réseau urbain et le réseau ferroviaire qui relie Lyon à Saint-Étienne et à Firminy, l'autorité organisatrice conforte la légitimité de la construction d'une deuxième ligne de tramway, dont le projet avait à l'origine suscité de vives controverses au sein de l'agglomération stéphanoise.

Plusieurs éléments spécifiques au contexte local contribuent à cette forte interaction entre les enjeux d'échelles locale et métropolitaine. D'une part, la liaison ferroviaire entre Saint-Étienne et Lyon occupe le premier rang en termes de fréquentation pour la région Rhône-Alpes ; dans le prolongement, la ligne qui relie Saint-Étienne à Firminy via la vallée de l'Ondaine apparaît comme un projet potentiellement rentable du fait du développement linéaire de l'urbanisation le long de cet axe. D'autre part, l'intérêt manifesté par la région pour la mise en œuvre d'un projet de tram-train : alors que les grenoblois ont écarté cette opportunité au profit d'un projet de « tramway périurbain » et que du fait de la configuration opposée des lignes urbaines et suburbaines, les difficultés techniques semblent écarter l'hypothèse d'une telle réalisation à Lyon, la région stéphanoise est un site d'expérimentation plausible.

En dehors des espaces métropolitains, l'implication des Régions dans la mise en œuvre de politiques intermodales apparaît plus tardive. Elle est souvent dépendante d'une tradition historique plus ou moins favorable au développement des transports collectifs. La Région Bretagne est ainsi marquée par l'ambition du Plan routier instauré en 1953 et par son attachement à un modèle d'urbanisation reposant sur la mise en valeur d'un réseau de villes moyennes. Ni l'un ni l'autre de ces choix politiques ne l'ont prédisposée à s'intéresser précocement aux enjeux de développement des lignes ferroviaires régionales. C'est à l'initiative du District de Rennes que les projets en matière de revalorisation de l'étoile ferroviaire et de développement de l'intermodalité ont été inscrits dans le Plan de déplacements urbains (PDU) approuvé en 1996. C'est également le District qui a suscité la contribution du Département et de la Région pour la mise en œuvre, au début des années 2000, du titre intermodal Unipass, intégrant les réseaux urbain, départemental et les lignes de TER.

La contribution des Départements et des Régions à la mise en œuvre de politiques intermodales, objectivement sollicitée par la croissance extensive des espaces urbanisés, reste très soumise aux spécificités politiques, sociales et géographiques locales. La montée en puissance d'un pouvoir d'agglomération, perceptible dès les années 1990, et que semblent confirmer les transformations liées à la loi Chevènement, vient bouleverser les jeux d'acteurs

---

<sup>19</sup> Créée en 1989 à l'initiative du maire de Lyon, la RUL a pour ambition de promouvoir une vision cohérente de l'aire métropolitaine en transcendant les périmètres administratifs. Elle regroupe à l'origine la COURLY et les quatre départements de Rhône-Alpes.

locaux dans le champ des transports urbains. C'est à ces dynamiques territoriales que nous consacrons la quatrième section de cette analyse.

#### 4. L'affirmation d'un pouvoir de l'agglomération : vers des logiques de projet ?

Plusieurs recherches ont été consacrées au récent bouleversement du paysage institutionnel français, qui s'accordent à souligner l'affirmation d'un nouveau pouvoir local (voir notamment Baraize et Négrier, 2001 ; Delannoy, Rieu et Pallez, 2004). Nous ne nous attarderons pas ici sur l'origine de cette *dynamique de transformation des espaces d'action publique*, que certains analystes qualifient d'*invention politique de l'agglomération* (Baraize et Négrier, 2001). En particulier, nous ne chercherons pas à identifier le caractère volontaire ou subi de cette recomposition territoriale.

Notre propos, en revanche, est d'identifier la place et le rôle des transports publics dans ce processus et, à l'inverse, de caractériser ses incidences sur la manière de formuler les enjeux et de définir les moyens de ce champ d'action.

##### 4.1. Des dynamiques territoriales qui ne sont plus seulement liées aux logiques de réseau

Le premier constat que l'on peut établir est celui d'un changement radical des facteurs de la dynamique territoriale des transports publics. Pour la première fois depuis l'instauration du Versement transport, l'évolution des périmètres d'action, les modes d'organisation et la formulation des enjeux des transports urbains ne dépendent plus uniquement des logiques de réseau. En d'autres termes, les évolutions institutionnelles ne sont plus seulement liées à l'exercice de la compétence transport, mais dépendent de la réorganisation du pouvoir local. Deux types de transformations ont été observées au sein de notre échantillon.

Les premières relèvent d'une *logique adaptative* : face à l'émergence d'un pouvoir local organisé à l'échelle de l'agglomération, la structure intercommunale qui gère les réseaux de transports publics reste sectorielle, conservant ou acquérant le statut de syndicat mixte de transports.

C'est le cas de l'agglomération de Caen, qui maintient le syndicat mixte des transports (SMTCAC) créé en 1977. L'association entre les communes et le Département qui fonde cette organisation sectorielle n'avait pas été remise en cause par la création du District en 1992 ; elle ne l'est pas davantage par sa récente transformation en communauté d'agglomération. En 1992, c'est le District qui avait calé ses frontières sur le périmètre du SMTCAC. Alors que la communauté d'agglomération de Caen-la-Mer se met en place en 2003 sur un périmètre de 31 communes, c'est le syndicat mixte de transport qui est amené à adapter le PTU à l'échelle de la nouvelle structure communautaire. Cette extension, indispensable dès lors que la communauté d'agglomération décide de déléguer sa compétence transport au syndicat mixte, place aujourd'hui l'AOTU face à la nécessité de requalifier l'offre de transports dans les communes nouvellement admises dans le PTU.

Dans l'arrondissement de Valenciennes, la création de deux communautés d'agglomération en 2001, l'une autour de la ville-centre (Valenciennes Métropole) et la seconde autour de Saint-Amand (Communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut) entraîne une évolution de statut du syndicat de transport (SITURV). Du fait que les deux communautés de communes exercent de plein droit la compétence transport, le SITURV ne peut en effet être maintenu sous forme d'un syndicat intercommunal. Après une période de transition, le SITURV est transformé en syndicat mixte, auquel les deux communautés d'agglomération

délèguent leur compétence transport. Englobant désormais les deux structures communautaires<sup>20</sup> et une commune, le PTU est passé de 65 à 72 communes.

Le second type de transformation renvoie à la *logique intégrative* caractéristique d'un pouvoir d'agglomération qui cherche à affirmer son autonomie : le syndicat intercommunal des transports est alors absorbé par la nouvelle structure communautaire, par exemple une communauté d'agglomération.

À Rennes comme à Saint-Brieuc, le pouvoir d'agglomération s'est structuré avant le vote de la loi Chevènement, sous forme d'un District urbain. Les évolutions organisationnelles des transports publics urbains seront donc replacées dans le contexte de la création ou du renforcement de ces structures antérieures, avant d'en apprécier d'éventuels prolongements récents.

Dans l'agglomération de Saint-Brieuc, la création d'un District urbain en 1991<sup>21</sup> est préparée par la coopération intercommunale engagée séparément dans les secteurs du développement économique (dans le cadre de l'Association pour la Charte intercommunale de l'agglomération briochine créée en 1988) et des transports publics urbains (dans le cadre du syndicat intercommunal des transports urbains briochins, le STUB, créé en 1983). Le périmètre du District regroupe 10 des 12 communes réunies au sein de la Charte<sup>22</sup>, et l'intégration de la compétence transport entraîne un ajustement du PTU, qui comptait initialement 6 communes. Après une période pendant laquelle les deux compétences *semblent successivement s'épauler* dans l'évolution extensive et intensive de la structure communautaire, le périmètre du District finit par se stabiliser autour de 14 communes. Sa transformation en communauté d'agglomération, en 1999, n'a pas donné lieu à une modification de ce périmètre, ni à l'ajout de compétences nouvelles.

Le processus est un peu différent dans l'agglomération rennaise, du fait de l'ancienneté du District, créé en 1970 par le maire de Rennes, Henri Fréville. En 1978, la tentative de districalisation des transports urbains avait échoué en raison de l'opposition exprimée par plusieurs élus de communes périphériques. À la fin des années 1980, c'est l'affirmation du leadership politique à l'échelle de l'agglomération, concrétisée par la nouvelle enveloppe accordée aux projets de transports publics à travers le VAL, qui entraîne l'intégration de la compétence transport. La montée en puissance du District, qui se traduit par le passage à la fiscalité propre en 1991 et par la mise en place de la Taxe professionnelle unique en 1992, favorise alors l'adhésion de six nouvelles communes périphériques, également attirées par la perspective de bénéficier d'une desserte en transports collectifs. Le PTU passe donc en quelques années de 25 à 33 communes. La transformation du District en communauté d'agglomération, en 2000, provoque quant à elle une nouvelle extension du périmètre, qui compte désormais 38 communes.

En région stéphanoise enfin, les transformations récentes de l'intercommunalité se singularisent par leur ampleur, à la fois en termes d'extension du périmètre et d'intégration des compétences sectorielles. La création de la communauté d'agglomération de Saint-Étienne Métropole en 2001 fait passer le PTU de 15 à 34 communes. Deux ans plus tard, le 1<sup>er</sup>

---

<sup>20</sup> Valenciennes Métropole compte 36 communes, et la communauté d'agglomération de la porte du Hainaut 35 communes.

<sup>21</sup> La crainte des élus locaux que la loi Joxe relative à l'Administration territoriale de la République (ATR) impose un dispositif contraignant pour l'intercommunalité a hâté dans plusieurs agglomérations françaises - dont celle de Saint-Brieuc - la création de Districts urbains, quelques mois avant le vote de la loi, en 1992.

<sup>22</sup> Deux communes, pour des raisons politiques (opposition des élus au maire socialiste de la ville-centre), refusent d'adhérer au District.

janvier 2003, la structure communautaire accueille neuf communes supplémentaires, situées dans la vallée du Gier<sup>23</sup>, historiquement plus tournée vers Lyon que vers Saint-Étienne. Il serait cependant erroné de voir dans ces évolutions des transformations « ex-nihilo » : la loi Chevènement ne fait ici que précipiter des changements déjà amorcés depuis une quinzaine d'années.

L'affirmation du pouvoir politique d'agglomération se caractérise donc par une transformation importante des périmètres d'action. Leur mise en place est cependant scandée par des étapes dont la temporalité et l'importance ne sont pas homogènes selon les terrains étudiés, et doivent beaucoup aux constructions locales, qui réinterprètent les cadres édictés au niveau national. Si les logiques de réseau n'apparaissent plus prédominantes dans la définition des PTU, on ne doit cependant pas négliger l'importance des enjeux de transports publics dans la construction ou dans le renforcement d'une identité d'agglomération.

#### 4.2. Transports publics et construction d'une identité d'agglomération

La relation entre transports publics et identité d'agglomération peut être abordée selon deux points de vue. D'une part, les politiques de transports publics, en révélant les solidarités territoriales au sein de l'agglomération, peuvent convaincre les communes de l'intérêt de coopérer au sein d'une structure intercommunale. D'autre part, en se référant à l'échelle métropolitaine, le pouvoir d'agglomération peut trouver une légitimation « exogène » au renforcement de l'intercommunalité comme à la mise en œuvre de projets de transports publics ambitieux.

##### *(i) Arguments endogènes : les transports publics, vecteurs de la solidarité d'agglomération*

En dépassant les enjeux sectoriels du transport public pour les inclure dans des problématiques plus larges, touchant aux déplacements et à l'interface avec l'urbanisme, les Plans de déplacements urbains constituent parfois des dispositifs susceptibles de soutenir des dynamiques intercommunales en cours, voire de les relancer lorsqu'elles sont « en panne ». Les démarches entreprises par l'agglomération briochine et la région stéphanoise, l'une dans le cadre des dispositifs mis en place par la Loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) de 1982<sup>24</sup>, et l'autre anticipant la relance des PDU prévue par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) en 1996, en offrent deux exemples convaincants.

À Saint-Brieuc, dans un contexte d'hostilité des communes périphériques face à toute idée d'intercommunalité<sup>25</sup>, le maire de la ville-centre, C. Saulnier (PS) décide d'utiliser la démarche du PDU pour favoriser l'émergence d'une conscience politique d'agglomération. La réflexion est ainsi menée à l'échelle d'un syndicat d'études pour les transports urbains (SIETUB) dont le périmètre dépasse le PTU de 3 communes. Si le bureau d'études chargé de la maîtrise d'œuvre du PDU ne parvient pas à satisfaire entièrement les souhaits de la collectivité de créer les conditions initiales d'une coopération, les efforts entrepris pour

<sup>23</sup> La vallée du Gier se situe à l'est de Saint-Étienne et forme avec les vallées de l'Ondaine (au sud-ouest de Saint-Étienne) et la vallée du Furan (où se situe Saint-Étienne) le périmètre historique de l'ancien bassin minier.

<sup>24</sup> Tout en confirmant l'organisation très décentralisée des transports urbains, la LOTI instaure une nouvelle procédure de planification, le Plan de déplacements urbains (PDU), dont la principale ambition est de traiter la question des déplacements dans sa globalité. En confiant la maîtrise d'ouvrage de cette procédure aux autorités organisatrices de transports urbains, le législateur tente d'apporter une réponse à la parcellisation des compétences.

<sup>25</sup> Les communes périphériques ont été échaudées par la tentative de fusion de communes du début des années 1970, vécue comme une entreprise impérialiste menée par la ville-centre (Menerault, 1986).



« *détechniciser* » la compétence transport aboutissent néanmoins à faire entrer deux nouvelles communes dans le syndicat des transports en 1986, et à préparer le terrain à l'étape ultérieure du District (1991). Le rôle des transports publics dans la construction d'une identité communautaire s'affirmera par la suite avec l'introduction, en 1990, d'un service de transport à la demande innovant : le Taxitub. Ce système, qui vise à desservir les quartiers les moins denses de l'agglomération<sup>26</sup>, est géré directement par la collectivité, participant ainsi à la construction d'une image forte et originale du réseau briochin. Prolongeant les effets issus de la création de la structure communautaire, la mise en place de Taxitub favorisera l'entrée de quatre nouvelles communes au sein du District urbain.

En région stéphanoise, le processus de construction de la coopération intercommunale est plus lent. Depuis les années 1970, deux démarches de schémas directeurs et une tentative de création d'un District urbain ont échoué. À travers la problématique de la restructuration du réseau de transports collectifs, le PDU de l'agglomération de Saint-Étienne, entrepris en 1996, permet de faire aboutir pour la première fois une réflexion globale sur l'aménagement du territoire à l'échelle de la région stéphanoise. Bénéficiant de l'expertise accumulée depuis de nombreuses années par l'agence d'urbanisme et de l'appui technique de l'exploitant, le PDU fait des transports publics l'élément essentiel d'un projet de territoire, esquissé à différentes échelles : celle du PTU, d'emblée jugée trop étroite (15 communes) ; celle de l'agglomération, qui correspond à l'ancien couloir industriel et permet de faire le lien avec l'agglomération lyonnaise ; enfin celle de la « région stéphanoise »<sup>27</sup> qui étend l'échelle précédente aux espaces d'expansion de l'agglomération stéphanoise. Sur la base de scénarios emboîtés, dont la mise en œuvre nécessite une réorganisation institutionnelle, le PDU « donne à voir » les solidarités à construire. Le 1<sup>er</sup> janvier 2001, la communauté d'agglomération de Saint-Étienne Métropole remplace la communauté de communes qui avait été mise en place juste avant le début du PDU, et regroupe 34 communes. Deux ans après, les résistances des communes de la partie orientale de la vallée du Gier ayant été vaincues<sup>28</sup>, une nouvelle extension porte le périmètre de la communauté d'agglomération à 43 communes, recouvrant cette fois la totalité de l'ancien couloir industriel.

*(ii) Arguments exogènes : les transports publics au service du rayonnement métropolitain*

À Rennes et à Saint-Étienne, l'affirmation d'un pouvoir d'agglomération se réfère à l'échelle métropolitaine, qui sert ainsi d'argument « exogène » au renforcement de la structure communautaire. Comme le suggère Pinson (1997), l'*externalisation* de la contrainte pesant sur les élus permet de vaincre leurs résistances face à la mise en place d'un pouvoir d'agglomération : (...) *la contrainte ne vient plus du Préfet, elle ne vient plus de la Ville-centre, elle provient de la compétition dans laquelle sont engagés les territoires*. Les projets de transports publics locaux acquièrent, dans cet élargissement de leur échelle d'intérêt, une nouvelle légitimation, tout en participant à la construction de l'image d'agglomération. Ainsi le projet de construction du VAL à Rennes est-il justifié par ses porteurs comme « *un événement économique de première importance, qui va tirer l'agglomération* »<sup>29</sup>. Quant au

---

<sup>26</sup> Seize lignes virtuelles sont mises en place dès 1990 et permettent aux usagers de gagner directement le centre-ville de Saint-Brieuc, ou de se rabattre vers une ligne du réseau de bus urbains.

<sup>27</sup> Correspondant à l'aire d'observation de l'agence d'urbanisme à l'époque, à savoir 90 communes.

<sup>28</sup> Après le refus adressé par le Préfet de la Loire à ces communes qui souhaitent constituer une communauté de communes autonomes, certaines adhèrent de leur plein gré à Saint-Étienne Métropole, et d'autres sont intégrées de force.

<sup>29</sup> Jean Normand, Président du District de Rennes, extrait d'un discours prononcé lors de la séance du Conseil municipal de Rennes du 25 octobre 1989, cité par Pinson (1997).

choix technologique, vivement critiqué par ses détracteurs<sup>30</sup>, il est défendu à travers l'effet d'image qu'il produit, et « *qui renforce les chances de [l']agglomération dans la compétition européenne* »<sup>31</sup>.

#### 4.3. Une politisation croissante des enjeux de transports publics

L'affirmation du pouvoir d'agglomération induit un certain nombre de changements dans l'organisation technique et institutionnelle, variables selon les contextes locaux. Deux indices au moins nous paraissent révélateurs d'une politisation croissante des enjeux de transports publics : le développement de la capacité d'expertise au sein des communautés d'agglomération de Rennes et de Saint-Étienne, qui modifie la relation entre l'autorité politique et l'exploitant de transport ; le changement du mode de représentation des collectivités membres du syndicat mixte de Valenciennes, qui révèle un nouveau rapport de forces et une nouvelle manière de formuler les enjeux de transports publics.

##### *(i) Développement de l'expertise interne des autorités organisatrices*

À Rennes comme à Saint-Étienne, la prise en charge de la compétence transport par des structures intercommunales intégrées (respectivement le District de Rennes et la communauté d'agglomération de Saint-Étienne Métropole) entraîne une augmentation importante des services techniques, qui marque la volonté des élus de se doter d'une expertise interne. Ces transferts ou modifications des compétences techniques s'accompagnent souvent de conflits, qui témoignent de l'importance de la redistribution des rôles induite par la réorganisation du pouvoir local.

Ainsi en région stéphanoise, un conflit oppose l'autorité organisatrice (le SIOTAS) à l'exploitant (la STAS) durant toute la période d'élaboration du PDU. Au-delà des causes particulières qui la déclenchent, cette confrontation traduit surtout la remise en cause par l'AOTU d'une organisation qui externalisait la quasi-totalité de l'expertise technique auprès du transporteur. Dès lors que la relation de confiance qui fonde cette organisation est entamée, et que la collectivité souhaite maîtriser ses choix politiques, elle se donne les moyens de renforcer son expertise interne et modifie les conditions contractuelles de concession du service de transport public urbain.

Dans l'agglomération rennaise, le renforcement de l'expertise communautaire comporte une période de transition, liée à la mise en place d'une société d'économie mixte (la SEMTCAR) chargée de la maîtrise d'ouvrage déléguée du projet de VAL<sup>32</sup>. Un premier passage de relais se produit au moment de la districalisation de la compétence transport entre les services techniques de la Ville-centre et ceux du District et de la SEMTCAR ; alors que les services techniques de la Ville de Rennes avaient été très impliqués sur les premières études techniques du projet de transport collectif en site propre (TCSP)<sup>33</sup>, dans les années 1980, ils ne participent pas du tout à la mise en place du VAL, ce qui engendre des rivalités avec les services du District. Au milieu des années 1990, les tensions qui augmentent entre le District et la SEMTCAR entraînent par ailleurs une reprise en main du pouvoir par l'AOTU, après plusieurs années d'un régime d'exception où le partage des rôles entre l'AOTU et la SEM était mal défini.

<sup>30</sup> Qui désignent Rennes comme étant la plus petite ville à posséder un métro (cf. Phlipponneau, 2001).

<sup>31</sup> Jean Normand, *ibid.*

<sup>32</sup> Nous ne détaillerons pas ici le montage complexe de cette organisation, présentée avec précision dans la monographie réalisée par Christophe Guerrinha et Séverine Frère.

<sup>33</sup> Les services techniques du syndicat intercommunal des transports, le SITCAR, ayant été peu développés, ce sont les services de la ville qui assuraient une partie des études techniques.

*(ii) Évolution de la représentation politique : le cas du syndicat mixte de Valenciennes*

La création en 2001 de deux communautés d'agglomération au sein du Valenciennois, qui s'explique par l'implication locale de deux leaders politiques d'envergure nationale, J.-L. Borloo (maire de Valenciennes et président de Valenciennes Métropole) et A. Bocquet (maire de Saint-Amand et président de la CA de la Porte du Hainaut), vient pour la première fois questionner l'identité d'un territoire qui semble s'être davantage forgée « vis-à-vis de l'extérieur » qu'en interne<sup>34</sup>. La politisation des débats locaux sur l'aménagement qui en résulte est particulièrement sensible dans le champ des transports publics.

En apparence, les conséquences de la réorganisation institutionnelle semblent assez minimes. Elles se traduisent par un changement de statut du syndicat intercommunal, qui devient syndicat mixte à travers la délégation de compétence effectuée par les deux communautés d'agglomération et par une commune isolée, Hornaing. Le PTU s'adapte quant à lui aux périmètres des deux nouvelles structures communautaires, et passe de 65 à 72 communes. Cependant, le système de représentation des collectivités au sein du SITURV change radicalement, passant d'un mode égalitaire (2 représentants par commune) à une répartition des voix proportionnelle à la population des membres, identifiant donc davantage le rapport de force entre les deux agglomérations et leurs villes-centres. L'expression de ce rapport de force donne pour la première fois aux enjeux de transports publics un contenu territorialisé. Pour J.-L. Borloo, le projet de tramway conforte la politique de revalorisation de l'image de Valenciennes. A. Bocquet souligne quant à lui l'absurdité d'un développement radioconcentrique des réseaux autour de Valenciennes et réclame l'amélioration de l'offre sur le territoire de la Porte du Hainaut. Arguant du contexte d'urbanisation diffuse de la Région Nord-Pas-de-Calais, il dénonce la pertinence du PTU, fut-il étendu à l'ensemble de l'arrondissement.

#### 4.4. Le projet de territoire et la mise en cohérence des politiques sectorielles

En dépit des changements induits par la réorganisation du pouvoir local, de fortes segmentations persistent encore, dans la plupart des agglomérations, entre les transports publics et les autres champs de l'aménagement urbain. Il est sans doute encore trop tôt pour que les pratiques et les cultures techniques et politiques se soient adaptées aux nouveaux cadres d'action. Nous n'insisterons pas ici sur les rivalités politiques et les résistances communales qui s'opposent à l'affirmation d'un pouvoir d'agglomération, particulièrement visibles dans les contextes caennais et briochins. Nous présenterons plutôt deux exemples qui témoignent, dans des contextes et des perspectives très différentes, de la volonté et de la capacité des collectivités à coordonner des actions sectorielles au service d'un projet territorialisé. Deux facteurs apparaissent comme particulièrement déterminants dans ce processus d'intégration sectorielle : la force du leadership politique dans l'agglomération rennaise, et la coalition d'intérêts dans la région stéphanoise.

À la fin des années 1980, la nomination d'E. Hervé à la tête du District urbain de Rennes marque un changement d'échelle du leadership politique. Pour les grandes villes françaises, l'heure est à l'ouverture européenne. Depuis les années 1960, la région rennaise connaît une expansion importante, qui accentue l'émulation entre Rennes et sa voisine nantaise et motive la volonté de ses édiles de revendiquer un statut de métropole. Témoignant une nouvelle fois de son avance dans le domaine de la planification et de la programmation stratégique, l'agglomération de Rennes élabore en 1991 un projet d'agglomération, premier du genre, qui servira d'ailleurs d'inspiration à la loi Voynet. Dans ce contexte, le projet de TCSP se

---

<sup>34</sup> Cf. entretien avec Philippe Subra, auteur d'une thèse sur la reconversion du Valenciennois (Subra, 1996).

retrouve au premier plan, la construction d'un transport collectif moderne étant indissociable de l'image métropolitaine. Ébranlant sans l'abandonner le modèle des villettes, l'adoption du projet de TCSP à la fin des années 1980 conduit à l'élaboration d'un troisième schéma directeur, en 1994, qui renoue avec le premier SDAU en prévoyant la densification autour de l'axe du VAL. À travers l'intégration des compétences au sein du District et la montée en puissance de l'agglomération, le projet politique assume, sans les gommer, les divergences qui persistent entre le schéma directeur et le plan de déplacements urbains.

À l'opposé du contexte rennais, la région stéphanoise se caractérise par la faiblesse du leadership politique. La Ville-centre a longtemps eu peine à s'imposer vis-à-vis des autres pôles de la région urbaine, et aucun leader politique n'a su dégager une unanimité suffisante pour afficher une vision cohérente et globale des enjeux à l'échelle du bassin stéphanois. Le processus de construction intercommunale se caractérise dans sa première étape par une distanciation vis-à-vis du périmètre jusque-là imposé par les représentants de l'État comme « pertinent ». C'est en laissant de côté les communes de la Plaine du Forez, dont les élus de l'ancien couloir industriel craignent qu'elles ne captent l'essentiel de la croissance, que se crée en 1995 la communauté de communes de Saint-Étienne Métropole. La seconde étape est quant à elle marquée par deux éléments importants : l'aggravation du contexte de dépression démographique, désormais visible à l'échelle de la région urbaine<sup>35</sup>, mais qui touche principalement les centres urbains traditionnels ; la démarche du PDU, qui développe une approche compréhensive des dynamiques territoriales. Le premier élément, factuel, rassemble les élus de l'agglomération stéphanoise, au-delà de leurs dissensions, autour d'une conviction : mettre en oeuvre une politique de renouvellement urbain permettant de lutter contre la fuite des habitants des villes-centres, axée sur la réhabilitation du parc de logement et sur le développement des transports publics urbains. Le second élément, procédural, permet de hiérarchiser les priorités dans l'espace et dans le temps : si le territoire de la région urbaine reste un cadre de référence pour l'action territoriale, c'est à l'intérieur du périmètre de l'ancien bassin minier que se concentrent, à moyen terme, l'essentiel des projets. Périmètre et contenu du projet, dans cette construction, apparaissent indissociables.

---

<sup>35</sup> La région stéphanoise a perdu 15000 habitants entre les deux derniers recensements.

**Tableau 1**  
**Logiques d'extension des réseaux urbains : incitation fiscale et effets de réseaux**

Évolution des PTU	Logiques présidant à ces dynamiques spatiales
<i>Rennes</i>	
PTU 1980 (SITCAR) = 22 → 25 PTU 1992 (District) = 33  PTU 2000 (CA RM) = 38	1980 : choix politique, puis effet de réseau 1992 : logique intensive (districalisation), liée à l'affirmation du leadership politique d'agglomération et à la rhétorique métropolitaine 2000 : poursuite de la montée en puissance de l'agglomération avec la création de la CA
<i>Saint-Étienne</i>	
PTU 1974 (SITRAC) = 12 → 13 PTU 1980 (SIOTAS) = 15  PTU 2001 (CA SEM) = 34  PTU 2003 (CA SEM) = 43	1974 : logique financière (instauration du VT) 1980 : normalisation politique, logique de desserte de l'agglomération stéphanoise 2001 : logique d'agglomération renforcée par l'échelle métropolitaine 2003 : logique de projet et d'articulation des réseaux urbains/interurbains
<i>Valenciennes</i>	
PTU 1976-77 (SIVU SITURV) = 28 PTU 1977 (SIVU SITURV) = 43 PTU 1990 (SIVU SITURV) = 65 PTU 2001 (SM SITURV) = 75	1976 : logique financière (instauration du VT) 1977-2001 : logique d'extension du réseau dans un contexte urbain peu hiérarchisé 2001 : logique adaptative (garantir l'unité du réseau face aux deux nouvelles CA)
<i>Saint-Brieuc</i>	
PTU 1983 (STUB) = 3 PTU 1983-89 (STUB) = 3 → 6 PTU 1991-96 (District) = 10 → 14  PTU 1999 (CA) = 14	1983 : logique financière (instauration du VT) 1983-89 : logique de desserte de l'agglomération 1991-1996 : logique intensive (districalisation) et logique extensive (effet de réseau) 1999 : pas d'extension liée à la création de la CA
<i>Caen</i>	
PTU 1977-78 (SMTAC) = 11 → 17 PTU 2004 (CA) = 31	1977 : Création du SMTAC, extension du PTU 2004 : Adaptation du PTU aux 31 communes de la CA de Caen la Mer (maintien du SMTAC)

## Conclusion

Caroline Gallez

La cohérence territoriale des politiques d'urbanisme, de déplacements et de logement est un des principaux motifs de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi Gayssot-Besson. Dans cette recherche, nous avons tenté d'évaluer la portée de cette orientation au regard des évolutions observées dans le champ des transports publics urbains, qui est également soumis aux influences indirectes de deux autres lois : la loi Chevènement, qui favorise la création d'intercommunalités de projet ; et la loi Voynet, qui propose la réorganisation des espaces urbanisés autour de deux maillons principaux : les pays et les agglomérations.

Les observations issues des cinq études de cas ont permis de caractériser différents types de dynamiques territoriales dans le champ des transports publics, et d'en apprécier les principaux changements depuis la mise en place du Versement transport, au début des années 1970. Il convient à présent, sur la base des analyses effectuées, d'apprécier l'ampleur des évolutions produites par le nouveau contexte législatif.

La loi Chevènement, qui instaure un mouvement sans précédent de restructuration du pouvoir local, introduit des ruptures dans les logiques de développement et d'organisation des transports urbains. À la relative homogénéité des trajectoires locales issues de l'instauration du Versement transport succède une diversité de transformations liées à l'émergence d'un pouvoir d'agglomération. En forçant un peu le trait, nous pourrions dire qu'à la logique sectorielle dominante d'extension des réseaux urbains succède une pluralité de stratégies politiques, qui placent les transports publics à la marge ou au cœur d'un projet territorialisé.

Ces transformations des cadres d'action participent-elles à la mise en cohérence territoriale des politiques urbaines ? Favorisent-elles la prise en compte des principes de développement durable des villes et des mobilités auxquelles les lois récentes se réfèrent de façon unanime ?

Il serait à la fois trop ambitieux de répondre à ces questions, et trop tôt pour tirer des enseignements définitifs des évolutions issues de la réorganisation du pouvoir local. En repartant du double aspect de la cohérence territoriale – cohérence des périmètres et coordination des secteurs d'action – nous essaierons néanmoins de tirer quelques enseignements des tendances observées. Pour cela, nous nous interrogerons sur la pertinence des critères ou des dispositifs de mise en cohérence instaurés par les trois lois Voynet, Chevènement et Gayssot-Besson du point de vue de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de transports publics.

### 1. Périmètre pertinent ... ou impertinent : l'esprit des lois

Question récurrente s'il en est, la nécessité d'adapter les périmètres institutionnels pour appréhender de façon plus globale et plus cohérente les enjeux du développement urbain, a en France une résonance particulière. Les lois Voynet, Chevènement et Gayssot-Besson reprennent à leur manière l'exhortation au choix du périmètre pertinent, en y mêlant implicitement deux approches de la question territoriale.

La première correspond à une vision normative et fonctionnelle des territoires, qui consiste à faire de l'*aire urbaine* – au sens de bassin d'emploi défini par l'INSEE – le périmètre au sein duquel doivent être considérées les questions de développement et d'organisation des espaces

urbains. Héritée de la vision prospective du territoire développée par l'État dans les années 1960, cette approche oriente les institutions locales et les outils de la planification territoriale vers la quête d'un optimum territorial qui est avant tout un *optimum dimensionnel*.

La seconde renvoie à une vision pragmatique et politique, qui définit la pertinence d'un périmètre d'action à partir du projet qu'il permet d'élaborer et de mettre en œuvre. Selon la terminologie employée par la DATAR, le projet de territoire fonde la recomposition du territoire : il *scelle des alliances, définit une communauté d'intérêts et trace des perspectives communes* (De Roo, 2001).

Or, au-delà de la seule question des périmètres, ces deux approches témoignent également de conceptions différentes de l'organisation du pouvoir local. Usant de critères fonctionnels pour définir le territoire pertinent, la première ne se pose ni la question du réalisme politique, ni celle des institutions existantes. Elle porte la marque d'une époque où le renforcement des structures intercommunales ne visait pas à faire émerger de nouveaux pouvoirs locaux, mais à réaliser des économies d'échelles, et à constituer des relais locaux pour l'action de l'État (Estèbe et Kirszbaum, 1997). La seconde s'inscrit au contraire dans un mouvement de revendication d'autonomie du pouvoir local qui, à partir des années 1990, s'affirme à l'échelle des agglomérations, et non plus uniquement à celle des villes-centres. Dans ce cadre, la pertinence du périmètre d'action dépend du degré d'autonomie qu'elle confère à un groupement de communes qui décident de mettre une partie de leurs ressources et de leurs compétences au service d'un projet commun.

L'une des principales ambiguïtés des trois lois réside dans le fait qu'elles juxtaposent, sans les coordonner, ces visions de la réorganisation territoriale. La loi Chevènement, qui a pour ambition de mettre en place des intercommunalités de projet, insiste plus sur l'intégration des compétences sectorielles que sur l'adaptation des échelles fonctionnelles. La loi Voynet favorise l'émergence de deux nouveaux maillons territoriaux, les agglomérations et les pays, qui s'affranchissent des périmètres administratifs traditionnels. Elle prône également une vision fédéraliste des institutions, au sein d'un périmètre le plus proche possible du bassin de vie de l'agglomération, à savoir l'aire urbaine (FNAU, 2000). Enfin la loi Gayssot-Besson met en avant, à travers le projet de SCOT, une vision stratégique de l'aménagement des régions urbaines, qui se réfère là aussi au territoire de l'aire urbaine.

La référence unanime à l'échelle d'agglomération et au projet, auxquels les textes donnent pourtant une définition et des finalités différentes (Wiel, 2002), tente de masquer cette juxtaposition des cadres d'action. Il en résulte une confusion implicite entre périmètres de planification et périmètres de gestion des territoires urbains, qui ne fait qu'entretenir le mot d'ordre d'adaptation des périmètres fonctionnels aux périmètres institutionnels.

Ainsi, faisant le constat d'un décalage entre les périmètres des nouvelles communautés d'agglomération et les périmètres des aires urbaines, certains analystes évoquent-ils un manque de cohérence des regroupements intercommunaux, qui résulteraient de logiques *parfois éloignées de ce qu'aurait dicté une certaine rationalité en matière d'aménagement du territoire* (Delannoy, Rieu et Pallez, 2004). Preuve s'il en est de la force de référence de ce critère dans l'évaluation de l'action publique locale.

## 2. La difficile émergence d'un modèle urbain multipolaire

Qu'en est-il de l'usage singulier d'une norme territoriale dans le champ des transports publics urbains ? Nous articulerons notre réflexion autour de deux points particuliers.

Le premier élément de réflexion porte sur l'effet « structurant » de la représentation véhiculée par la notion d'aire urbaine. Si l'on se reporte à la définition de l'INSEE, l'aire urbaine est constituée par un pôle urbain (une ville-centre et sa banlieue, comportant au moins 5000 emplois) et par son aire d'attraction périphérique, à savoir l'ensemble des communes qui envoient au moins 40% de leurs actifs vers ce pôle urbain principal. Ses limites dépendent de l'accessibilité des actifs au pôle d'emploi principal, en partie conditionnée par l'offre locale de transports. Dans un contexte où l'automobile est devenue le mode de transport dominant, surtout dans les espaces périurbains, l'aire urbaine correspond de fait aux limites de la ville automobile<sup>1</sup>. En d'autres termes, la notion d'aire urbaine est porteuse d'une double référence : explicite, à un schéma monocentrique classique composé d'un centre et de sa périphérie ; implicite, à l'organisation d'un système de transports optimisé en vue de garantir l'accessibilité à ce centre principal.

Du point de vue de la définition des priorités d'action en matière de transports publics urbains, l'identification entre le périmètre institutionnel et le périmètre de l'aire urbaine impose donc un cadre de réflexion au sein duquel l'accessibilité au centre principal, qui fonde l'existence et garantit le bon fonctionnement du bassin d'emploi, constitue un objectif prioritaire. Dans le contexte d'une compétition très inégale entre voiture individuelle et transports collectifs en périphérie, ce cadre apparaît donc favorable à la reproduction de réseaux radio-concentriques – comme semblent en témoigner les nombreux projets de revalorisation des étoiles ferroviaires – qui apparaissent aujourd'hui comme des vecteurs particulièrement efficaces ... de l'étalement urbain.

Le second élément de réflexion concerne la question institutionnelle. La loi SRU prône la création de syndicats mixtes de transports permettant de coordonner les actions des autorités organisatrices urbaines, départementales et régionales. Cette solution institutionnelle, qui permet de faire tomber la barrière des Périmètres de transports urbains, est a priori séduisante. Elle élude toutefois une question importante, qui concerne l'implication des collectivités périphériques et des Départements dans la gestion des transports publics locaux.

La plupart des structures intercommunales qui se mettent en place dans les espaces périphériques, sauf lorsqu'elles prennent la forme de communautés d'agglomération, ne gèrent pas elles-mêmes la compétence transport, et la délèguent aux Départements. Or, dans le cadre de la réorganisation territoriale et de la poursuite du processus de décentralisation, ces derniers paraissent de moins en moins concernés par le développement des services de transports collectifs. Depuis la création des communautés d'agglomération, plusieurs Départements optent pour un désengagement financier total vis-à-vis des réseaux urbains, arguant d'une stricte interprétation du partage des compétences entre les collectivités locales. Certaines communautés d'agglomération doivent ainsi faire face à une réduction importante de leur budget, la contribution départementale recouvrant désormais les seuls transferts de charges liés à l'intégration dans le réseau urbain de lignes autrefois gérées par le Département<sup>2</sup>. Par ailleurs, la multiplication des communautés d'agglomération laisse parfois aux Départements la gestion d'un territoire périurbain mité, dont la discontinuité apparaît peu compatible avec la recherche d'une rationalisation des services de transports scolaires ou interurbains réguliers. Enfin, l'accroissement récent des responsabilités départementales en matière de gestion du réseau routier, à la fois quantitatif - du fait de la rétrocession par l'État d'une partie importante des routes nationales - et qualitatif - de par l'intégration des

<sup>1</sup> Cf. Wiel, M., 2002, *Ville et automobile*.

<sup>2</sup> Cette situation constitue par exemple un point de litige important entre Saint-Étienne Métropole et le Département de la Loire.



compétences techniques jusque-là assurées par les DDE - ne fait que conforter la « spécialisation routière » de la compétence départementale en matière de transports suburbains.

Lorsque l'implication du Département ou des collectivités périphériques est fondée sur un engagement politique clair, la création d'un syndicat mixte de transport peut faciliter la coordination des réseaux urbains et suburbains, et encourager la mise en œuvre d'une politique intermodale. En l'absence d'une telle volonté politique, ce montage institutionnel ne peut encourager les collectivités périphériques à assumer elles-mêmes la compétence transport et à envisager la mise en place de réseaux de desserte dans les pôles urbains secondaires. Au pire, elle légitime leur position attentiste vis-à-vis d'une structure dont elles espèrent avant tout l'amélioration des conditions d'accessibilité au centre.

Ces deux éléments soulignent à notre sens quelques unes des difficultés qui freinent l'émergence d'un modèle urbain multipolaire, souvent évoqué comme préférable, du point de vue des principes de durabilité, au modèle de croissance extensive à partir d'un centre unique.

Par ailleurs, la mise à distance des critères fonctionnels peut se révéler indispensable à l'émergence d'une structure intercommunale, sans compromettre la cohérence de l'action territoriale. C'est ce que semble montrer l'exemple de la région stéphanoise.

La création de la communauté d'agglomération de Saint-Étienne Métropole en 2001 marque l'aboutissement d'un lent processus de construction intercommunale, longtemps retardé par de multiples clivages politiques, sociaux et culturels<sup>3</sup>. Son périmètre, étendu au 1<sup>er</sup> janvier 2003, regroupe l'ensemble des communes de l'ancien couloir industriel. Il laisse ainsi de côté le sud de la Plaine du Forez, pourtant associé de manière systématique à toutes les réflexions sur l'aménagement de la région stéphanoise entreprises depuis la fin des années 1960. Les représentants de l'État, aujourd'hui encore, semblent regretter la faible pertinence de ce choix, et encouragent les intercommunalités centrale et périphériques à formaliser leurs relations, en créant notamment un syndicat mixte de transport sur l'ensemble de la région urbaine. Une telle extension du périmètre de gestion des transports collectifs, également souhaitée par les deux communautés de communes périphériques<sup>4</sup>, risquerait pourtant de compromettre les effets de la politique de renouvellement urbain qui constitue actuellement la priorité de Saint-Étienne métropole. Cette communauté d'agglomération se fonde en effet sur la coalition d'intérêts qui rassemble les principaux élus de l'ancien couloir industriel, visant à lutter contre le déclin des centres urbains traditionnels. La prise de conscience de la nécessité d'éviter un affaiblissement trop important de la ville-centre et des pôles urbains secondaires de l'agglomération stéphanoise a conduit à l'élaboration d'une politique centrée sur deux secteurs d'action complémentaires, le logement et les transports publics.

Loin de traduire un repli institutionnel, la priorité accordée aux projets circonscrits au territoire de Saint-Étienne Métropole permet d'accroître le succès potentiel de la politique de rééquilibrage économique et social des territoires. Du fait des fortes disparités entre centre et périphérie, toute amélioration immédiate des conditions d'accès au centre risquerait en effet d'accélérer le mouvement de redéploiement centrifuge des populations et des activités. La position de Saint-Étienne Métropole quant à la création d'un syndicat mixte de transport est d'ailleurs réservée, ce qui n'empêche nullement le dialogue et les collaborations avec les collectivités périphériques. La récente mise en conformité du PDU LAURE avec la loi SRU a ainsi fait évoluer le projet d'aménagement vers la prise en compte de l'ensemble de la région

---

<sup>3</sup> Voir notamment (Gay, 1999).

<sup>4</sup> Ces dernières voulant en particulier s'assurer la contribution de la Région à la revalorisation de la liaison ferroviaire entre Andrézieux et Saint-Étienne.

stéphanoise – y compris la Plaine du Forez – tout en limitant l'échéancier de réalisation aux engagements de Saint-Étienne Métropole sur son propre territoire. Ce faisant, la collectivité prouve la possibilité, voire l'intérêt, de différencier le périmètre d'analyse, indispensable à la compréhension du fonctionnement territorial et à la formulation des priorités politiques, du ou des périmètres politiques qui le composent.

### 3. Coordination des compétences sectorielles et enjeux d'intérêt communautaire

En dehors des orientations énoncées par la loi Gayssot-Besson, qui prévoit l'articulation des politiques de déplacements, d'urbanisme et de logement au sein des Schémas de cohérence territoriale (SCOT), les dispositifs prescriptifs ou incitatifs en matière de coordination des actions sectorielles se limitent à deux aspects particuliers : une nouvelle architecture des documents de planification et une réforme des institutions intercommunales.

Sur le plan des procédures, la loi Gayssot-Besson impose la mise en compatibilité des documents de planification sectorielle (Plans de déplacements urbains, Programmes locaux de l'habitat, Schémas de développement commercial) et des documents d'urbanisme (Plans locaux de l'habitat ou cartes communales) avec le SCOT.

Sur le plan institutionnel, la loi Chevènement cherche à renforcer l'intégration des compétences sectorielles, notamment à travers la création des nouvelles communautés d'agglomération, qui disposent de compétences obligatoires en transports et en aménagement. La délégation des compétences des communes vers l'organisme intercommunal repose par ailleurs sur la notion floue « d'intérêt communautaire ».

La hiérarchie des documents de planification prévue par la loi Gayssot-Besson n'est pas sans rappeler l'emboîtement pyramidal des documents d'urbanisme mis en place en 1967 par la loi d'orientation foncière. Elle fait du SCOT la clé de voûte d'une architecture procédurale destinée à coordonner les politiques sectorielles en vue de la mise en œuvre d'un projet d'aménagement et de développement durable élaboré à l'échelle de la région urbaine.

Dans la pratique, du fait de l'obligation légale imposée par la LAURE dès 1996, les Plans de déplacements urbains ont été élaborés avant les SCOT, qui, pour diverses raisons liées à leur caractère stratégique ou contraignant, n'en sont pour la plupart qu'au stade du diagnostic. Or, il est assez intéressant de constater que dans certaines agglomérations, comme en région stéphanoise, le PDU constitue le premier document de planification approuvé à l'échelle locale. Il bénéficie de ce fait d'un investissement particulier de la part des collectivités locales, lorsqu'il n'est pas purement et simplement instrumentalisé par la ville-centre ou par l'intercommunalité centrale pour légitimer ou conforter le pouvoir d'agglomération<sup>5</sup>.

De ce point de vue, les PDU, en participant à l'élaboration d'un projet politique de territoire, se détournent certes partiellement de leur orientation purement sectorielle, mais peuvent aussi servir de support au développement de réflexions plus transversales, au moins du point de vue des interactions entre transports et urbanisme.

Lorsqu'un schéma directeur a déjà été adopté, l'obligation de mise en compatibilité peut à l'inverse se révéler particulièrement contraignante au moment de l'élaboration du PDU. Le cas de Caen apparaît à cet égard assez emblématique. Alors que le PDU s'attache à replacer le dossier de tramway dans le cadre d'une politique de déplacements multimodale, il doit composer avec les orientations du schéma directeur de 1994, particulièrement volontariste en

<sup>5</sup> C'est notamment le cas du PDU de l'agglomération de Montpellier, élaboré au moment du projet d'extension territoriale du District urbain (cf. Gallez, 2001).

matière de développement des infrastructures routières<sup>6</sup>. Les nombreuses infrastructures prévues au Schéma directeur sont discrètement présentées par le PDU comme un moyen d'assurer la continuité du trafic à l'extérieur de l'agglomération. Ainsi, parce que le projet de tramway constitue une priorité, le PDU se garde de mettre l'accent sur l'incohérence entre les deux politiques modales, quand bien même l'organisation des déplacements en automobile fait partie de sa compétence.

Au-delà de ce cas de figure qui n'est sans doute pas unique, la mise en cohérence des politiques d'aménagement et de transports se heurte généralement à la priorité accordée par les collectivités aux enjeux de développement local. Dans quatre des cinq agglomérations étudiées (Rennes, Valenciennes, Saint-Brieuc et Caen), l'aménagement de l'espace fait partie des compétences qui ont été exercées très tôt à l'échelle intercommunale. Dans tous les cas, la motivation essentielle de cette coopération est de favoriser la création de zones d'activités, l'aménagement se mettant ainsi au service du développement économique local. Dans ce contexte, les infrastructures routières et, dans une moindre mesure, les dessertes de transports collectifs, sont conçues comme des équipements et services dérivés, découlant des décisions prises en matière d'urbanisation. Ces logiques de programmation témoignent donc de la difficulté à envisager autrement que dans une relation univoque les interactions entre les politiques de déplacements et d'urbanisme.

Aussi la segmentation des politiques sectorielles est-elle ancrée dans des modes de représentation et des pratiques anciennes, que la création d'institutions aux compétences intégrées ne suffit pas à faire évoluer. Sans porter de jugement définitif, eu égard notamment à la jeunesse des communautés d'agglomération, nous soulignerons ici quelques indices de cette inertie des pratiques sectorielles.

L'insuffisance des moyens humains mis à disposition de la collectivité peut se révéler préjudiciable à la coordination des services, comme en atteste le cas de l'agglomération briochine. Les conséquences, en termes de transferts de personnels ou d'adaptation des administrations, des transformations rapides de l'intercommunalité semblent avoir été souvent mal anticipées (Guéranger, 2004), soumettant les institutions à une phase de transition plus ou moins longue, peu favorable à une évolution des pratiques.

Les inerties les plus fortes concernent la séparation des compétences relatives aux transports collectifs d'une part, et à la voirie ou au stationnement d'autre part. Très peu de communautés d'agglomération exercent la compétence optionnelle relative à la « voirie communautaire », encore moins celle relative au « stationnement communautaire ». Cette situation ne résulte sans doute pas uniquement de la défense par les élus locaux de prérogatives communales – même si le stationnement constitue effectivement un sujet très sensible auprès des populations. Elle révèle aussi l'absence de consensus pour agir sur la voirie ou le stationnement à l'échelle intercommunale, dont l'une des seules motivations serait de mettre en œuvre une politique de régulation des déplacements automobiles.

Cette seconde remarque renvoie plus largement à la question de l'*intérêt communautaire* inscrite dans la loi Chevènement, et qui désigne la ligne de partage de la répartition des compétences entre les structures intercommunales et les communes membres. Les juristes ont déjà souligné le manque de lisibilité de cette notion, certains montrant que l'intérêt communautaire permet aux communes et aux intercommunalités de se répartir de manière fluctuante les compétences et donc le pouvoir au sein des agglomérations (Benchendikh, 2002), voire – par défaut - de garantir la survie de l'intérêt communal (Marcou, 2002). Si l'on

---

<sup>6</sup> Cf. Louvet, 2001.

se réfère au nouveau contexte législatif, qui met l'accent sur la coordination des champs d'action sectoriels, il semble surtout paradoxal de définir l'intérêt communautaire d'une compétence considérée isolément. En effet, ce n'est pas tant l'économie d'échelle réalisée par l'exercice collectif d'une compétence qui définit son intérêt communautaire, que le projet politique élaboré par l'EPCI, qui détermine la délégation par les communes de l'ensemble des compétences concourant à sa mise en œuvre.



## Références bibliographiques

Les références bibliographiques sont classées par chapitre.

### Chapitre 1

- Balme R., Faure A., Mabileau A., *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*. Paris, Presses de Sciences Politiques, 1999.
- Baraize F., Négrier E., *L'invention politique de l'agglomération*. Paris, L'Harmattan, 2001.
- Baudelle G., *La géographie et l'objet intercommunal*, in *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes, PUR, 1997.
- Benchendikh F., *L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique*, AJDA, 2 décembre 2002, pp. 1327-1331.
- Bernard-Gélabert M.C., *Les structures syndicales après la réforme*, in *Annuaire 2000 des collectivités locales : le réforme de l'intercommunalité*. Paris, CNRS Edition, 2000.
- Brechon-Moulenes C., *Les organisations intercommunales*. Paris, Dalloz, 1988.
- Dall'Aglia S., Petitet S., *Territoire communal et solidarité territoriale, le cas de Villefranche/Saône*. Espace Géographique, n°2, 2000, pp.170-183.
- Driard J.H., *La SRU est remise en chantier*, AJDA, mars 2002, pp. 224-229.
- Faure A., *Dynamiques intercommunales, leadership et territoire : le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ?*, Sciences de la Société, n°53, mai 2001, pp. 11-19.
- Geppert A., *Comprendre les Pays Urbains*, Pouvoirs locaux, n°54, 2002, pp. 27-33.
- Girard N., *Territoires institutionnels et territoires réels dans la région marseillaise : quelle adéquation ?*, in *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*. La-Tour-d'Aigues, Ed. de l'Aube, 2001, pp. 209-223.
- Gueranger D., *Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR*, Politiques et Management Public, vol. 18, n°3, sept. 2000, pp.121-134.
- Jouve B., *Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la région urbaine de Lyon*, Politiques et Management Public, vol. 16, n°1, sept. 1998, pp.61-82.
- Jouve B., *Les politiques de déplacements urbains en Europe*. Paris, L'Harmattan, 2003.
- Langevin Ph., *L'application de la loi Chevènement dans la région marseillaise : vers des communautés éclatées ?*, in *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*. La-Tour-d'Aigues, Ed. de l'Aube, 2001, pp. 189-208.
- Le Saout R. (dir), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes, PUR, 1997.
- Le Saout R., *L'intercommunalité, un pouvoir inachevé*, Revue Française de Sciences Politiques, vol. 50, n°3, juin 2000, pp. 439-461.
- Lecomte Ph., *Dans la continuité des lois de Décentralisation*. Transport Public, n°902, 1992, pp. 40-47.
- Leurquin B., *Pays : tout est possible, rien n'est acquis*. Pouvoirs locaux, n°36, 1998.
- Logié G., *L'intercommunalité au service du projet de territoire*. Paris, Syros, 2001.
- Mage S., *Compétitivité territoriale et identités locales : vers quelles intercommunalités ?* OIPR, Bordeaux, 1994.

- Marcou G., *L'application de la loi du 12 juillet 1999, stratégies et problèmes de mise en œuvre*, in *Annuaire 2000 des collectivités locales : le réforme de l'intercommunalité*. Paris, CNRS Edition, 2000.
- Martin S., *Ni avec toi ni sans toi : les intercommunalités dans la Région Urbaine Grenobloise*, *Revue de Géographie Alpine*, 1997, n°4, pp. 57-82.
- Martin S., Novarina G., *Décentralisation et intercommunalité*. Paris, Syros Alternative, ADELS, 1988 réd.
- Menerault P., *Pour des approches géographiques de l'intercommunalité : l'exemple de la relation urbanisation/intercommunalité dans le cadre de la gestion du réseau de transports collectifs urbains de Caen*. *Annales de géographie* n°579, sept-oct. 1994.
- Menerault P., *Approche géo-institutionnelle des relations entre transports publics urbains et territoires à l'échelle du Nord-Pas-de-Calais*, *Hommes et Terres du Nord*, n°3, 1995 pp.161-166.
- Offner J.M., *25 ans (1967-92) de planification des transports urbains en France*, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1993, n°5, pp. 833-848.
- Offner J.M., Menerault P., Sachet S., *Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires*, in *Annuaire 2002 des collectivités locales : L'organisation territoriale de la France, demain*. Paris, CNRS Edition, 2002.
- Pinson G., *Projets urbains et construction des agglomérations : échelles fonctionnelles et politiques*, *Annales de la Recherche Urbaine*, n°82, 1999, pp. 130-139.
- Pouvoirs locaux, *Déplacements, mobilités, transports et territoires*, n°53, 2002.
- Rangeon F., *La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ?* in *Annuaire 2000 des collectivités locales : le réforme de l'intercommunalité*. Paris, CNRS Edition, 2000.
- Renard J.P., Glon E., Ginet P., *Les pays du géographe : enseigner, construire, interpréter l'espace*, *Hommes et Terres du Nord*, n°4, 1998, pp.237-241.
- Revue de Géographie de Lyon*, *Les nouvelles mailles du pouvoir local*, vol. 70, 1995, n°2.
- Savary G., *La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique*. L'exemple de la communauté urbaine de Bordeaux, *Politiques et Management Public*, vol. 16, n°1, sept. 1998, pp.107-138.
- Vanier M., *La recomposition intercommunale, un grand débat idéal*, *Espaces et Sociétés, Infrastructures et formes urbaines*, n°96, 20 pp. 125-141.
- Vant A., Gay G., *Saint-Étienne Métropole ou le découpage du territoire minime*, *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 72, 1997, n°3, pp. 177-190.
- Wiel M., *Le Pays, territoire des cohérences entre transport et aménagement*. Métropolis, n°106-107, pp. 104-107.

## Chapitre 2

- CERTU-GART-DTT, *Annuaire statistique des transports collectifs urbains* de 1984, 1988, 1992, 1996 et 2002.
- Baudelle G., 1997, *La géographie et l'objet intercommunal*, in Le Saout R. (dir), *L'intercommunalité, Logiques nationales et enjeux locaux*, Presses Universitaires de Rennes.

- Delannoy M.-A., Rieu J., et F. Pallez, *Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs*, Politiques et Management Public, Volume 22, juin 2004, pp. 75-93.
- Lefevre Ch. et P. Menerault, 1989, *L'évolution des systèmes institutionnels et financiers des transports publics urbains dans les pays industrialisés*, Politiques et Management Public, vol 7, n°3, pp. 55-75
- Lourmet M., 2002, *Organisation des transports publics et intercommunalité : évolution du cadre géo-institutionnel depuis 1998*, Les cahiers du Séminaire, Projet SEGUR.
- Menerault P., 1991, *Réseaux de transports et solidarités territoriales en milieu urbain*, thèse de doctorat en urbanisme, Université Paris XII.
- Menerault P., 1992, *Le cadre géo-institutionnel de l'organisation des réseaux de transports publics urbains de province en France*, Recherche Transports Sécurité, n°34.
- Menerault P., 1993, *Les effets territoriaux d'un outil de financement des transports publics : le versement-transport*, Transports Urbains n°78, pp. 21-24.
- Menerault P., 1995, *Approche géo-institutionnelle des relations entre transports publics urbains et territoires à l'échelle du Nord-Pas-de-Calais*, Hommes et Terres du Nord, n°3.
- Offner J.-M., 2002, *Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires*, Annuaire 2002 des collectivités locales.
- Pumain D., Bretagnol A., Degorge-Lavagne M., 1999, *La ville et la croissance urbaine dans l'espace-temps*, Mappemonde n°55, pp. 38-42.
- M. Wiel, 1999, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Ed. Mardaga, 1999, 149 pages.

## Chapitre 3

### Documents de planification :

- Schémas directeurs 1974, 1983 et 1994 (Rennes District – Audiar).
- Plans de déplacements urbains LOTI 1996 et LAURE 2001 (Rennes District – Semtcar).
- Association le Pays de Rennes, 2001, *Charte du Pays de Rennes*. Rennes, Audiar, 29 pages.
- Région Bretagne, 2002a, SRADT – Enjeux, 19 p.
- Région Bretagne, 2002b, SRADT – Diagnostic, 111 p.
- Rennes District, 1999, *Une métropole forte pour une Bretagne européenne*, Quatrième Plan de Développement de l'agglomération rennaise. 2000-2006., Audiar, 23 p.

### Ouvrages collectifs, articles :

- Audiar, Université de Haute-Bretagne Rennes 2, 2003, *Regard sur 30 années de développement de l'agglomération rennaise*, Rennes, 22 pages.
- Barthélemy JR., 1983, *Les processus locaux d'études urbaines. Le cas de Rennes*, Paris, Fondation des villes, 15 pages.
- Chevrier S., Sauvage A., Derrien A., 2000, *Des outils de planification pour construire des villes durables. Le PRQA breton – Le PPA (Rennes) et les PDU (Rennes-Brest-Lorient)*, Rennes, LARES, Université de Haute Bretagne-Rennes 2, 94 pages.
- Derrien A., 2000a, *La mise en œuvre du Plan de Déplacements Urbains à Rennes. Déplacements et urbanité*, Rennes, DEA Sciences Humaines sous la direction d'Armel Huet, Université Rennes 2.



- Derrien A., 2000b, *Rennes. Le PDU, une nouvelle pierre à l'édifice de l'agglomération*, Enquête PREDIT, 26 pages.
- François M., Fon M., 2002, *Déplacements et intermodalité. Quelques réflexions sur l'expérience rennaise*, ?, Pouvoirs Locaux, n°53, II, pp. 61-66.
- Frémont A., 2001, *Portrait de la France. Villes et Régions*, Editions Flammarion, Paris.
- Huet A., 1994, *Rennes : quête identitaire, redéfinition de la cité et recherche d'un nouvel ordre social*, in Motte, A. (dir.), Schéma directeur et projet d'agglomération, Toulouse, Editions Juris Prudence, pp. 183-205.
- Offner JM., Menerault P., Ducheine C., Hamdoud N., Perroy A. et Sicre I., 1989, *Configurations du pouvoir technico-politique local et diversification des compétences dans le secteur des transports collectifs urbains*, Rapport de recherche, Plan Urbain / Ministère de l'Équipement, INRETS, Arcueil.
- Insee Bretagne, 2003, *L'intercommunalité en Bretagne*, Rennes, Coll. Territoires, Le Flash d'Octant, n°85, 4 pages.
- La Documentation Française, 1966, *Les grandes villes françaises : Rennes*, Notes et Documentaires, n°3257, 55 pages.
- Lefèvre C., Offner JM., 1990, *Les transports urbains en question*, Celse, Paris.
- Mevellec A., Pinson G., 2004, *Structures et gouvernement métropolitain de l'action publique à Manchester (RU) et Rennes (F)*, Rencontres Jacques Cartier, Montréal 2004.
- Normand J., 2002, *Le VAL de Rennes. Un combat pour la ville*, Ed. Apogée, Rennes, 167 p.
- Philipponneau M., 1976, *Changer la vie, changer la ville*. La Baule, Editions Breiz, 375 p.
- Philipponneau M., 1995, *Le Val à Rennes ???*, Spézet, Editions Nature et Bretagne, 174 p.
- Philipponneau M., 2001, *Deux révolutions municipales. Rennes : 1977-2001. Entretiens avec un nouveau Rennais*, Rennes, Presses de l'imprimerie Riault, 104 p.
- Pinson G., 1998, *Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine*, Politiques et Management Public, vol. 16, n°4, décembre, pp : 119-150.
- Pinson G., 2000, *Le mot d'ordre de cohérence dans les politiques de déplacements urbains. Les exemples de Nantes et de Rennes*, Mémoire de DEA sous la direction de Joseph Fontaine, IEP de Rennes, 174 p.
- Star, 1997, *Cent ans de transport public dans l'Agglomération Rennaise, 1897-1997*, Rennes, Société des Transports de l'Agglomération Rennaise et du District de Rennes, 40 p.
- Resse S., 2003, *Intercommunalité et déplacements urbains. Le cas de Rennes métropole*. Mémoire de DEA sous la direction de Philippe Garaud, IEP de Rennes.
- Riézo G., 2001, *Aires urbaines en 1999*, Insee Bretagne, Coll. Territoires, Le Flash d'Octant, n°86, juin, 4 p.

## Chapitre 4

### Documents statistiques

- Épures, 2002, *Région stéphanoise – Les cahiers du recensement 1999*, 34 pages.
- Saint-Étienne Métropole, 2002, *Comment se déplacent les habitants de la région stéphanoise ?*, Résultats de l'enquête-ménages déplacements 2000-2001, 38 pages.

Études générales et documents de planification

- Documentation Française, 1973, *Saint-Étienne et son agglomération*, Collection « Les villes françaises », Notes et Études documentaires n° 4030-4031-4032, 88 pages.
- Épures, 1994, *Éléments de réflexion pour un schéma directeur de la région stéphanoise*, juillet 1994, 106 pages.
- Épures, 1971, *Saint-Étienne vers l'avenir – Livre Blanc de l'agglomération stéphanoise*, janvier 1971, 136 pages.
- ORÉAM de la Région Rhône-Alpes, 1971, *Schéma d'aménagement de la métropole Lyon-Saint-Étienne-Grenoble*, 240 pages.
- Rahon J.-P., 1981, *Les tramways de Saint-Étienne et des environs*, Magazine des tramways à vapeur et des secondaires, n°20, 66 pages.

Travaux d'étudiants

- Goutelle, O., 2000, *Les services publics d'autocars périurbains : un réseau pour l'agglomération stéphanoise ?*, Mémoire de maîtrise de géographie (dir. : A. Vant), Université Jean Monnet de Saint-Étienne.

Ouvrages et articles scientifiques

- Gay G., 2003, *Sauve qui peut dans une région qui perd : territoires politiques contre territoire pertinent en région stéphanoise*, Communication au colloque « Territoires, jeux d'échelles et logiques d'acteurs ».
- Gay G., 1999, *Le chantier de l'intercommunalité dans l'agglomération stéphanoise : exigences présentes et inerties de la longue durée*, in L'intercommunalité urbaine en débats, rapport de synthèse sur la journée d'échanges et de réflexion sur les enjeux actuels et futurs de l'intercommunalité urbaine organisée le 13 octobre 1998 à l'IEP de Grenoble, INUDEL-OIPRA, 1999, p. 22-29.
- Gay G. et Morel-Journel Ch., 2000, *La vraie fausse identité du bassin houiller de la Loire – Pour comprendre les insuffisances de la mobilisation autour d'une destinée industrielle*, in J.-C. Rabier, « Formes de mobilisation dans les régions d'activités minières », Actes du colloque internationale de Béthune, 24-26 mai 2000, pp. 119-137.
- Vant A. et Gay G., 1997, *Saint-Étienne métropole, ou le découpage du territoire minime*, Revue de Géographie de Lyon, vol. 72, n°3, pp. 177-196.
- Vant A., 1998, *À propos des formes de régulation de la tache urbaine stéphanoise*, Revue de Géographie de Lyon, vol. 73, n°2, pp. 151-160.
- Vant A., 1995, *L'agglomération stéphanoise en quête de territoire*, Revue de Géographie de Lyon, vol. 70, n°2, pp. 115-124.
- Wiel M., 1999, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Éditions Mardaga, Paris.
- Wiel M., 2003, *Ville et automobile*, Éditions Descartes et Cie, Paris.

## Chapitre 5

Documents de planification, rapports d'activité :

- Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'arrondissement de Valenciennes, Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement du Logement et du Tourisme/DAFU, DDE du Nord/G.E.P. Nord Valenciennes, juin 1973.

Révision du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, Rapport de présentation Syndicat intercommunal pour la promotion de l'enseignement supérieur, juin 1992.

Schéma directeur de l'arrondissement de Valenciennes, Syndicat intercommunal pour la promotion de l'enseignement supérieur, décembre 2002.

Schéma Départemental de la Coopération Intercommunale, Commission de Coopération Intercommunale du Département du Nord.

PDU de l'agglomération valenciennoise approuvé le 21 février 2001, SITURV.

PDU de l'agglomération valenciennoise, projet de texte, décembre 2003, SITURV.

SEMURVAL, Rapports d'activité 2001 et 2002.

Grand Projet de Ville du Valenciennois 2000/2006, convention GPV, 7 décembre 2001.

Projet d'agglomération, Contrat de ville 1989/1993.

Projet d'agglomération contrat de ville 1994/1998.

Projet de territoire de la Porte du Hainaut, décembre 2003.

CSA, La Porte du Hainaut : Identités, Perception, Satisfaction et attentes, octobre 2003.

Ouvrages, articles, rapports :

Calame P., Talmant A., *L'État au cœur*, Lonrai, 1997.

Dechy F., *Intercommunalité et Territoire. Étude du processus ayant conduit à la constitution de deux communautés d'agglomération au sein de l'arrondissement de Valenciennes*, Mémoire d'IEP, Rennes, 2001.

Frère S., Menerault P., Roussel I., *PDU et dynamique des institutions à Lille et Valenciennes*, Recherche Transports Sécurité, n°69, pp.22-34, 2000.

Frère S., *L'intégration des préoccupations environnementales préconisées par la loi sur l'Air dans les Plans de Déplacements Urbains*, rapport final PRIMEQUAL / PREDIT, sept 2001, 101 pages.

Gaxie D., *Stratégie et institutions de l'intercommunalité*, in CURAPP, L'intercommunalité, bilan et perspectives, PUF, p. 25-50, 1997.

Pinson G., *Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine*, Politiques et Management Public, vol 16, n°4, 1998.

SEMURVAL, *Un siècle de transports publics dans le Valenciennois*, Valenciennes, 1983.

Stackowiak S., *Les difficultés de l'intercommunalité dans le Valenciennois*, Mémoire de maîtrise, Université de Lille, UFR de géographie-aménagement, 2001.

Subra P., *Les processus d'études urbaines – Le Valenciennois (Nord)*, in Les processus locaux d'études urbaines – Réflexions, monographie et synthèse, Fondation des Villes (Barthélémy J.R., Lorrain D., Subra P. et Vilmin T.), Rapport de convention pour la direction de la construction du ministère de l'urbanisme et du logement, 1984.

Subra P., *Le temps d'une reconversion, le Valenciennois (1965-1995)*, Presses Universitaires de Vincennes, Saint-Denis, 1996.

## Chapitre 6

Alverge C., Taulelle F., 2002, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement*, PUF, Major, 301p.

- Bergel P., 2002, *La reconstruction de Caen, un héritage mal maîtrisé*, in L'agglomération de Caen, parcours géographiques, MRSH, Université de Caen, p 9-32
- BETURE-CONSEIL, *Plan de déplacements urbains de l'agglomération caennaise*, Viacités, 14 octobre 1999
- Cazalets J.B., *La guerre du Grand Caen est déclarée : le projet de communauté d'agglomération divise les 18 maires*, Ouest-France, 26 novembre 1999.
- CESR, 2002, *L'intercommunalité en Basse-Normandie*, 24 p.
- Chambre Régional des Comptes de Basse-Normandie, Rapport d'observations relatif à la gestion du SMTCAC, avril 2004.
- Clément J., *La loi Chevènement et la mise en place de la communauté d'agglomération : détermination de l'intérêt communautaire et éléments d'appréciation pour l'agglomération caennaise*, Mémoire de DESS, Université de Caen, janvier 2000, 156 pages.
- Dionnet M.C., 1977, *Caen et son agglomération. Les étapes de la formation du tissu urbain*, in Les villes françaises, Notes et études documentaires n°4401-4402-4403, La Documentation Française, Paris.
- Grisoni Niaki J.C., 2001, *La régénération de la rive droite de l'Orne en échec, l'exemple de la Guérinière (Caen)*, in Renouveler la ville, les enjeux de la régénération urbaine, Freville, pp. 342-353.
- Hérin R., 2002, *Quarante années de croissance économique et de recomposition urbaine*, in L'agglomération de Caen, Parcours géographique, MRSH, Janvier, p. 33-44.
- INSEE, 2003, *Diagnosotie du territoire de la région caennaise*, Syndicat Mixte d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Agglomération Caennaise, 65 pages.
- Lenglart Philippe, 1989, *Le nouveau siècle à Caen*, Corlet, 240 pages.
- Menerault P., 1994, *Pour des approches géographiques de l'intercommunalité*, Annales de Géographie, septembre-octobre, n°579, pp. 491-506.
- Raymond F., 1994, *Schéma Directeur de l'agglomération caennaise*, Syndicat Intercommunal d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Agglomération Caennaise, 171 pages.
- Trajets d'avenir, n°1-mars 1999, SMTCAC.

## Chapitre 8

- Baraize F. et E. Négrier (eds), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Logiques Politiques, 2001.
- Barré A. et Ph. Menerault, 1999, *Le TER à la recherche d'un second souffle ou le rail au quotidien dans le Nord-Pas-de-Calais*, Hommes et Terres du Nord, pp. 238-247.
- Béhar D., 2000, *Les nouveaux territoires de l'action publique*, in Pagès D. et N. Pélissier (eds), Territoires sous influences/1, L'Harmattan, Paris.
- Delannoy M.-A., J. Rieu et F. Pallez, *Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs*, Politiques et management public, vol. 22, n°2, juin 2004, pp. 75-89.
- Estèbe Ph. et T. Kirszbaum, 1997, *L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local. Lecture de la littérature récente*, Rapport pour le Plan Urbain, téléchargeable sur le site du CDU.
- Faure A., 2001, *Dynamiques intercommunales, leadership et territoire. Le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ?* Sciences de la Société, n°53, pp. 11-24.

- Gallez C., 2000, *Le PDU de Montpellier : Un Plan de Développement Urbain pour une agglomération en quête de territoire*, in « Op.4 : Observation des processus politiques de production des plans de déplacements urbains », sous la direction de J.-M. Offner, Rapport LATTS pour la Direction des Transports Terrestre, Ministère de l'équipement.
- Guéranger D., 2004, *L'impensé de la réforme territoriale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération*, Revue française d'administration publique, n°111, pp. 461-472.
- Gaudin J.-P. et R. Dormois, 2003, *Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine. Synthèse bibliographique*, Bilan analytique de l'atelier transversal « Décision Urbaine » du PUCA, METLTM-DGUHC.
- Guéranger D., 2000, *Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR*, Politiques et management public, vol. 18, n°3, septembre 2000.
- Lefèvre Ch. et J.-M. Offner, 1990, *Transports urbains en question*, Editions Celse, Paris.
- Logié G., 2001, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Syros, Paris.
- Menerault P., 1994, *Pour des approches géographiques de l'intercommunalité : une application aux transports urbains*, Annales de Géographie, n°579, pp. 491-506.
- Menerault P., 1993, *Les effets territoriaux d'un outil de financement des transports publics : le versement-transport*, Transports urbains, n°78, pp. 21-24.
- Menerault P., 1986, *PDU et solidarités territoriales*, DEA d'urbanisme de l'Université de Paris XII, 189 pages.
- Offner J.-M., *Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires*, in Marcou G. et Ph. de Bruycker (eds), GRALE, Annuaire 2002 des Collectivités locales, « L'organisation de la France, demain », Editions du CNRS, Paris, 2002, pp. 169-183.
- OIPRA-INUDEL, 1999, *L'intercommunalité urbaine en débats*, Rapport de synthèse de la journée d'échanges et de réflexion organisée à l'IEP de Grenoble le 13 octobre 1998, coordonnée par M. Ciavatti et A. Faure, 56 pages.
- Pinson G., 1997, *Le mot d'ordre de cohérence dans les politiques locales de déplacements urbains. Les exemples de Nantes et de Rennes*, Mémoire de DEA « Action publique et territoires en Europe », IEP de Rennes.
- Phlipponneau M., 2001, *Deux révolutions municipales. Rennes 1977-2001*, Entretien avec un Nouveau Rennais, Ouvrage publié à compte d'auteur par l'Imprimerie Riault, Rennes.
- Subra P., 1996, *Le temps d'une reconversion. Le Valenciennais (1965-1995)*, Presses universitaires de Vincennes, Saint-Denis.
- Wiel M., 2002, *L'application de la loi SRU dans son contexte législatif. Cas de six agglomérations françaises*, Rapport pour l'Institut des Villes, 79 pages.
- Wiel M., 1999, *La transition urbaine*, Editions Mardaga, Paris.

## Conclusion

- Benchendikh F., 2002, L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique, AJDA 2002, pp. 1327-1331.
- Estèbe Ph. Et Th. Kirszbaum, 1997, *L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local. Lecture de la littérature récente*, Rapport pour le Plan Urbain, téléchargeable sur le site du CDU.

- Delannoy M.-A., J. Rieu et F. Pallez, *Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs*, *Politiques et management public*, vol. 22, n°2, juin 2004, pp. 75-89.
- Gallez C., 2000, *Le PDU de Montpellier : Un Plan de Développement Urbain pour une agglomération en quête de territoire*, in « Op.4 : Observation des processus politiques de production des plans de déplacements urbains », sous la direction de J.-M. Offner, Rapport LATTS pour la Direction des Transports Terrestre, Ministère de l'équipement.
- Gay G., 1999, *Le chantier de l'intercommunalité dans l'agglomération stéphanoise*, Rapport de synthèse de la journée d'échanges et de réflexion organisée à l'IEP de Grenoble le 13 octobre 1998, coordonnée par M. Ciavatti et A. Faure, 56 pages.
- Guéranger D., 2004, *L'impensé de la réforme territoriale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération*, *Revue française d'administration publique*, n°111.
- Louvet N., 2000, *Caen, le PDU de Viacités, du TVR technologique au tramway environnemental. L'apprentissage de la concertation*, in « Op.4 : Observation des processus politiques de production des plans de déplacements urbains », sous la direction de J.-M. Offner, Rapport LATTS pour la Direction des Transports Terrestre, Ministère de l'équipement.
- Marcou G., 2002, *La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines*, AJDA 2002.
- Wiel M., 2002, *L'application de la loi SRU dans son contexte législatif. Cas de six agglomérations françaises*, Rapport pour l'Institut des Villes, 79 pages.